



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학박사 학위논문

탈냉전기 한일 안보협력
형성과정 연구

2016년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
토가시 아유미

탈냉전기 한일 안보협력 형성과정 연구

지도교수 백 창 재

이 논문을 정치학 박사학위논문으로 제출함
2015년 12월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학 전공
토가시 아유미

토가시 아유미의 박사학위논문을 인준함
2016년 2월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

탈냉전기 한일안보협력 협성과정 연구

본 연구는 탈냉전기 1990년부터 2012년까지 한일안보협력이 전개되는 과정을 분석한다. 탈냉전기 한일안보협력은 일본의 대한 경제지원 혹은 미국과 일본 간에 합의된 한국조항과 달리 한국과 일본이 직접적으로 군사우호관계 구축을 향해 움직이기 시작하는 모습을 보인다. 본 연구는 한일안보협력의 양상에 따라 1990년부터 2012년까지를 시작(1990-1993), 확대(1994-2000), 정체(2001-2006), 전환(2007-2012)의 네 시기로 구분하여 각 시기마다 그 형성과정을 분석한다.

본 연구는 1990년부터 2012년까지의 한일안보협력 형성 과정을 구조적 요인(위협, 미국의 동아시아 전략)과 한일관계의 특수성(북일접근, 역사요인)에서 유래되는 네 가지의 병립하는 변수가 안보협력에 끼치는 역학관계로 분석한다. 미국과의 동맹체제 유지를 국방의 기축으로 하는 한국과 일본에 있어 미국의 동아시아 전략은 안보협력의 여부를 결정하는 근본적인 요인으로 작동한다. 위협과 북일접근은 한일 안보협력에 긍정적으로 작용하는 반면 역사요인은 안보협력에 부정적으로 작용한다.

탈냉전기 한일 안보협력 형성기(1990년~1993년)는 한일 정상 간에 군사우호관계 구축의 필요성을 확인한 시기이다. 탈냉전기 일본이 한국과 안보협력을 시도하기 시작한 배경에는 위협 인식의 변화가 존재한다. 냉전시기 한국조항, 씨레인 방위 정책과 같은 일본의 위협 인식은 일본에 대한 직접적 위협으로 분석할 수 있다기보다는 미일동맹을 유지함으로써 파생되는 위협으로 볼 수 있다. 그러나 1980년대 후반 부각된 북한의 핵개발 의혹을 통해 북한은 일본의 직접적 위협으로 등장하였다. 1990년대 초반 일본의 위협 인식의 전환은 한국조항에서와 같은 냉전시기의 한반도 정세에 대한 불안감에서 북한 핵개발 이후 북한 자체가 위협 대상이 되었다는 것을 의미한다. 일본은 1990년대 초반 북한 핵개발에 대처하기 위해 한국과 직접적 군사우호관계를 구축하기 시작했다.

북한의 위협이 바로 한국과의 안보협력으로 이어진 일본과 달리 한국에 있어 한일안보협력은 북한의 위협에 대처하는 것보다 북일접근을 견제하는 목적에서 진행되었다. 한국이 일본과의 안보협력을 구축한 계기는 「북일 3당 공동선언」이라고 할 수 있다. 1990년대 초 일본이 제18 후지산마루사건, 일본인 처 문제 등을 해결하기 위해 대북접촉을 시도하면서 북일수교협상이 일어났다. 당시 노태우 정부는 북방정책을 전개하고 있었으나 이는 대북유화정책이 아니라 오히려 북한의 고립화를 시도하는 것이었다. 따라서 수교협상을 통한 일본의 대북 경제 지원을 견제해야 하였으며 1990년대 초부터 시작된 한일안보협력은 한국에 있어 북일접근의 견제라는 목적으로 진행되었다. 즉 노태우 정부 시기 시작한 한일안보협력은 일본에 대한 군사적 신뢰에서 도출된 결과는 아니었다. '역사'에서도 도출되는 일본에 대한 기본적 불신은 한국이 일본을 위협으로 인식하게 만들었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 노태우 정부가 일본과의 안보협력관계를 선택한 것은 북일접근을 견제하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 이는 첫째, 일본과의 안보협력관계를 형성함으로써 한국이 원하지 않는 북일접근에 대해 일본을 억제하는 것, 둘째, 북한 대 한미일이라는 대결구도를 선명히 보여줌으로써 북한을 억제하는 목적을 담고 있었다. 북일접근을 견제하기 위한 한일안보협력은 북핵 위기를 배경으로 김영삼 정부 시기에도 나타났다. 북핵위기가 고조되면서 1993년부터 1994년까지 한국의 입장에서 한일안보협력은 위기관리체제 구축의 일환이었다고 볼 수 있는데, 그 목적은 북일접근의 견제에 있었다.

확대기(1994년~2000년)는 각종 안보대화채널이 설치되어 한일 간 안보협력이 확대된 시기이다. 북핵위기 이후 김영삼 정부 후기 한일안보협력이 확대된 배경에서는 북일접근을 견제하려고 하는 한국의 목적이 더 부각된다. 또한 그 배경에는 일본 안보전략의 부재와 대북정책의 변화가 있다. 북핵위기 당시 한반도 유사시를 염두에 둔 실질적 의미에서의 한일안보협력을 추진해 온 일본은 북핵위기 이후 대북정책을 전환하였다. 일본인 처 문제, 납치문제의 부각으로 인해 일본은 안보 일변도였던 대북정책을 국내정치적 맥락에서 다루기 시작했다. 즉 '안보와 정치의 괴리'가 일어났다. 안보와 정치의 괴리는 북핵문제와 같은 안보는 미일동맹을 기축으로 해결하고, 납치문제와 같은 정치적 문제는 양자적 북일관계에서 해결하고자 하는 일본 대북정책을 의미한다. 한일안보협력에 대한 일본의 의도는 한반도 유사시에 대비하기 위한 군사우호관계의 구축에 있었다. 반면, 1995년에는 역사문제를 둘러싸고 한일관계가 악화되었으며 1990년대 중

반에는 한국 내에서 일본의 군사화, 즉 일본의 위협이 더 부각되었다. 그럼에도 불구하고 김영삼 정부가 한일안보협력을 추진한 이유로는 북일접근을 견제하려는 한국의 전략적 선택이 존재한다.

1998년 한일정상회담을 계기로 한일안보협력은 더 활성화되었다. 1990년대 후반 하시모토 정권에서 일본은 미일동맹을 재정의하면서 북한의 위협에 대한 실질적 대응정책을 마련하였다. 클린턴 행정부는 페리를 대북정책조정관에 임명하고 대북정책에 있어 한미일 공조체제를 추구하기 시작했다. 한일안보협력을 전략 없이 대북정책으로 추구한 일본에 있어 이 시기 미국의 대북정책 변화는 곧 일본의 대북정책 변화로 이어진다. 일본 오부치 정권이 「대화와 억지」 정책을 추진한 배경에는 이러한 미국의 전략변화가 있었다. 김대중 정부는 대북유화 노선, 이른바 햇볕정책을 추진하였으며, 한미일 대북정책감독조정그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)의 등장은 대북정책에서 한미일이 같은 진영이라는 점을 부각시켰다. 대북정책 한미일 공조체제의 등장은 일본에 있어 미국을 매개로 한 한일안보협력의 필요성을 증대시켰다. 반면 햇볕정책을 추진하던 김대중 정부에서 북일접근은 견제대상이 아니었다. 1990년 후반부터 2000년까지 한일안보협력이 확대된 배경에는 미국을 매개로 한 대북 안보체제의 확립이라는 목적이 있었다. 김대중 정부 시기에도 일본의 위협은 여전히 존재하였다. 그러나 한일안보동맹의 견지를 전략의 기축으로 삼는 한국에 있어 미국을 매개로 한 안보협력의 필요성이 더 강조된 것이다.

2000년부터 2007년까지 한일안보협력은 정체되었는데 이 배경으로 북일접근의 견제, 북한의 위협, 그리고 미국의 동아시아전략이라는 한일안보협력의 형성 메커니즘이 기능하지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 2000년대 초반 고이즈미 정부에서 북일접촉은 증가하였는데 평화번영정책을 전개하였던 노무현 정부에서 이는 견제의 대상이 아니었다. 또한 부시 행정부의 등장으로 미국은 대북강경노선으로 전환하였으며, 납치문제의 고착화로 인해 일본 또한 대북정책을 「대화와 억지」에서 「대화와 압력」으로 전환하였다. 김대중 정부 시기 한미일 공조체제로 진행되던 한일안보협력은 노무현 정부에서 TCOG의 기능 저하와 함께 그 추진력이 약화되었다.

한일안보협력을 전략 없이 추진한 일본에 있어 2000년대 초반 큰 변화가 일어났다. 「자유와 번영의 호」 전략의 등장은 일본의 안보정책을 수동적 위협 대응형에서 능동적 이익 대응형으로 전환하였다. 이 배경에는 중국의 부상이 존재

한다. 통합적 안전보장전략의 등장, 그리고 일본을 미국의 세계전략 동반자로 전환한 미일안보동맹의 재정의 결과 대북정책으로서 한일안보협력의 추진 동력이 약화되었다. 미일안보체제의 강화는 대북정책으로서의 한일안보협력의 필요성을 저하하였으며, 중국이라는 새로운 위협의 등장은 북한의 위협을 상대적으로 낮추는 효과를 가져왔다. 한국 역시 노무현 정부 시기 평화번영정책의 등장은 북일접근 견제정책으로서, 그리고 미국의 대북정책 변화는 대북 안보체제로서 한일안보협력을 추진할 필요성을 감소시켰다. 한국에 있어 일본과의 안보협력을 추진할 요인이 그 영향력이 낮아진 반면 야스쿠니 심사 참배를 비롯한 역사문제는 한국과 일본 간에서 정치문제화되면서 한일안보협력에 부정적으로 작용하는 역사요인의 영향력이 증가하였다.

안보협력 전환기(2007년~2012년)는 한일 안보협력이 한미일 안보협력의 형태로 진행된 시기이다. 즉 미국이 협력의 추진자로 등장하였다. 부시 행정부 후기부터 미국은 중국을 경계하는 아시아전략을 펼치기 시작했다. 미국은 한미동맹을 미국의 세계전략의 동반자관계로 전환하였다. 그 배경으로 중국의 부상이 부각된다. 2000년대 중반 일본은 미일동맹을 재정의하고 미국의 세계전략의 동반자관계가 되었다. 한국 역시 2007년부터, 특히 이명박 정부에서 진행된 한미동맹의 재조정 결과 미국의 세계전략의 동반자관계로 등장하였는데, 이는 한국과 일본에게 한미일 안보협력의 필요성을 부각하였다.

한일안보협력이 질적으로 전환된 이 시기 역시 일본의 위협, 그리고 역사문제는 여전히 존재하였다. 중요한 점은 한미일 안보협력의 활성화는 한일 양자적 안보협력관계를 새로운 단계로 심화시키지 않았다는 점이다. 상기와 같은 역사요인은 한미일이라는 미국을 매개로 한 안보협력에 대해 그 영향력이 감소하지만 한일 양자적 안보협력에서는 여전히 영향력을 발휘하기 때문이다. 2012년 한일안보협력을 격상시키는 군사정보포괄보호협정(General General Security of Military Information Agreement, GSOMIA), 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)의 체결이 결렬된 것은 한일안보협력에 부정적으로 영향을 미치는 역사변수가 작용하였기 때문이다.

요컨대 1990년부터 2012년까지 한일안보협력은 구조적 요인(위협, 미국의 동아시아 전략)과 한일관계의 특수성에서 파생되는 변수(북일접근, 역사변수)들 간의 역학관계로 인해 결정된다. 1990년대 초반 한일안보협력에 있어서 전략이 부재했던 일본에게 북한의 위협은 한일안보협력을 추진하는 원동력이었으나,

2000년대에 전략이 등장하고 미일동맹을 강화하는 과정에서 대북정책으로서의 한일안보협력은 전략적 동반자로서 미국을 매개로 한 한미일안보협력으로 전환되었다. 즉 일본에 있어 한일안보협력은 위협과 미국의 동아시아전략으로 인해 결정된다.

한일안보협력은 북한이라는 위협의 존재만으로 이루어지는 것이 아니므로 그 형성 과정은 시기마다 달라진다. 한국의 입장에서 한일안보협력의 형성은 북일 접근의 견제, 미국의 동아시아전략의 변화에 따라 결정되었다. 중요한 점은 일본의 위협, 역사문제 등의 역사변수는 한일 간에 항상 존재했다는 것이다. 그럼에도 불구하고 한일안보협력 형성은 한국과 일본에 있어 안보라는 일차적인 전략적 목적이 합치된 결과로 할 수 있으나 안보협력의 결정요인은 한일 간에 상이하였다.

주요어: 한일관계, 한일 안보협력, 탈냉전기, 미국 동아시아 전략, 미일동맹, 한미동맹

학 번 : 2011-31263

목 차

제1장 서론	1
I. 문제제기	1
II. 논문의 구성	9
제2장 선행연구 검토 및 분석틀	9
I. 기존연구 검토	13
1. 미국의 전략과 한일 인식	13
2. 한일 간 전략적 상호작용과 상호의존	16
3. 가치관 공동체	17
4. 탈냉전기 한일안보협력 연구의 필요성	19
II. 이론적 논의: 구조적 제약과 단위의 특수성	20
III. 한일안보협력의 결정요인	24
제3장 한일안보협력의 형성기: 1990년 ~ 1993년	28
I. 일본의 위협 인식	29

1. 1970년대: 직접적 위협 인식의 부재	29
(1) 「한국조항」과 냉전시기 한일안보관계	29
(2) 기반적 방위력 구상	32
2. 1980년대: 미일동맹과 위협인식	36
3. 북한 핵개발 의혹과 북일관계	38
II. 한일안보협력의 시작	41
1. 탈냉전기 안보협력의 첫걸음:「한일 신시대 3원칙」	41
2. 일본	43
(1) 「북일 3당 공동선언」의 충격: 미국과 한국의 반발	45
(2) 일본의 선택	47
(3) 직접적 군사위협의 등장: 1990년과 1992년 방위백서	48
(4) 핵 위협과 북일 수교협상	51
3. 한국	58
(1) 북방정책과 대북정책	59
(2) 북일접근 견제로서의 한일안보협력	60
4. 미국과 한일안보협력	63
III. 한일안보협력의 도약대: 1차 북핵위기(1993년)	65
1. 안보협력에 관한 한일 정상 간 합의	65
2. 일본	67
(1) 안보정책의 지속성	68
(2) 안보전략의 부재	70
(3) 북한 위협의 증가	71
3. 한국	74
(1) 위협으로서의 일본의 등장	74
(2) 북일접근의 견제: 위기관리로서의 한일안보협력	77
소 결	79

제4장 한일안보협력의 확대: 1994년 ~ 2000년 82

I. 1차 북핵위기 이후(1994년 ~ 1997년) 82

1. 안보대화 채널 다층화와 안보교류의 활성화 83
2. 일본 85
 - (1) 일본 대북정책의 국내정치화: 안보와 정치의 괴리현상 86
 - (1-1) 와타나베 방북단 87
 - (1-2) 북일 접촉의 증가: 「일본이 처 문제」와 납치문제 88
 - (2) 한일안보협력에서의 전략 부재 89
3. 한국 91
 - (1) 북일관계 92
 - (2) 북일접근 견제 정책으로서의 한일안보협력: 한국의 고립화 94

II. 「한일공동선언: 21세기를 향한 새로운 파트너십」 이후 99

1. 안보협력의 확대: 대화채널의 활성화와 공동군사훈련 100
2. 미국 104
3. 일본 106
 - (1) 대북정책: 안보와 정치의 괴리 106
 - (2) 무전략의 지속 108
 - (3) 한일안보협력: 미국을 매개한 안보협력 111
4. 한국 113
 - (1) 북일관계: 납치문제의 부상과 북일접근 113
 - (2) 대북정책 한미일 공조체제: 대북 안보체제로서의 한일안보협력 116

소 결 120

제5장 한일안보협력 정체가: 2001년 ~ 2006년 122

I. 한일안보협력의 정체: 안보협력 방침 부재와 군부대 교류 저하	123
II. 한일관계의 정치적 악화: '역사'의 정치	125
1. 1990년대 ~ 2002년: '역사'의 정치화에 대한 일본의 반	126
2. '역사'의 정치화: 노무현-고이즈미 정권	134
(1) 역사문제의 정치화	134
(2) 역사문제에 대한 일본의 반응 변	137
III. 한일안보협력의 기능 저하	143
1. 미국의 전략 변화	143
2. TCOG의 기능저하와 6자회담	145
3. 일본	148
(1) 대북정책: 북일관계의 국내정치화	148
(2) 안보전략의 등장: 2004년 방위대강	151
4. 한국	155
(1) 노무현 정부와 한미동맹	156
(2) 동북하균형자론과 대일강경정책: 역사요인의 부각	159
(3) '위협'으로서의 일본과 한일 간 '역사': 김영삼과 노무현 정부	162
(4) 한일안보협력의 필요성 저하	165
소 결	167

제6장 한일안보협력의 전환기: 2007년 ~ 2012년 169

I. 미일동맹 · 한미동맹 재규정	169
1. 미국의 전략변화	169
(1) 복시 행정부 후기의 아시아전략	170
(2) 오바마 행정부의 아시아전략	172

2. 일본의 안보전략과 미일동맹 재조정: 위협의변화	173
(1) 일본의 세계전략	174
(2) 미일동맹 견지의 절대성	177
(3) 미일동맹의 질적 변화: 세계전략의 동반자	179
3. 한미동맹 재조정	182
(1) 한미동맹 전략적 유연성 문제	182
(2) 한미동맹 재조정: 범세계적 한미동맹	184
(2-1) 이명박 정부: 한미동맹 재정의	184
(2-2) 한미관계와 미중관계	185
II. 한일안보협력의 질적 변화	187
1. 한미일 안보협력의 활성화	187
2. 일본	192
(1) 씨레인 방위의 중요성	192
(2) 북한 위협의 인식 변화	192
3. 미국: 한일안보협력의 추진자	194
4. 한국	196
(1) 대북정책과 한일관계의 변화	196
(2) 한일안보협력과 한미일 안보협력의 질적 차이	199
(3) 한일관계의 본질: '역사'	202
소 결	205
 제7장 결론	 207
 참고문헌	 213

표 목 차

<표 1> 한일안보협력 주요 사건 연표	7
<표 2> 북일 수교협상 연표	53
<표 3> 핵 문제에 관한 일본과 북한의 주장 요약	55
<표 4> 북핵위기 이후(1994 ~ 1997) 한일안보협력 실적	85
<표 5> 1998년 ~ 2002년 한일안보협력 실적	104
<표 6> 정체기(2003년 ~ 2006년)한일안보협력 실적	125
<표 7> 한일안보협력 정체기 대일 수출입 추이	165
<표 8> 한국 대북 반출 금액 추이	166
<표 9> 일본 대북 수출 금액 추이	166
<표 10> 전환기 한미일 안보협력 실적(2009년 ~ 2012년)	191
<표 11> 전환기 한일 안보협력 실적(2007년 ~ 2012년)	191

제 1 장 서론

I. 문제제기

본 논문은 냉전 종식 이후 지금까지 한국과 일본 간에 이루어지고 있는 안보 협력에 관한 연구이다. 구체적으로는 한일 안보협력의 양적, 질적 수준을 결정하는 요인을 분석하여, 한일 안보협력이 확대되고 정체되거나 질적 변환을 하는 과정을 설명하고 장래의 한일 안보협력에 대한 전망을 제시하려는 것이 본 연구의 목적이다.

냉전시기 한국과 일본은 직접적 동맹관계를 형성하지 않았으나, 흔히 '허브 앤 스포크'(hub and spoke)로 규정되는 미국 중심의 동맹체제에서 한미동맹과 미일동맹을 통해 간접적으로 협력관계를 이루었다. 미국은 동북아시아 질서의 핵심적 행위자로서 한국과 일본 양국에게 핵우산을 비롯한 확장적 억제(extended deterrence)를 제공했으며, 한국과 일본은 동아시아의 '반공방파제'로서 미국과의 동맹체제를 유지하고 미국의 동아시아 전략을 지지해왔다. 요컨대 한국과 일본은 동북아시아에서 미국의 전략적 파트너라는 공통점을 지니고 있었던 것이다. 이 때문에 직접적 동맹관계가 아님에도 불구하고 양국은 1965년 국교정상화 이후 협력관계를 형성해 왔다. 그러나 한일 양국의 협력관계는 경제적 성격을 크게 벗어나지 못하는 한계 속에서 진행되었다.

냉전이 종결되고 북한의 핵개발 의혹이 제기된 1980년대 말부터 한국과 일본은 직접적 군사우호관계 구축을 향해 움직이기 시작하였다. 그간 한국에 대한 경제지원이라는 안보경협 방식으로 이루어지던 한일협력관계는 1990년부터 국방장관을 비롯한 고위직급 국방관계자는 물론 군당국 간의 부대 교류, 국방연구소 간의 상호교류 등을 포괄하는 직접적 군사우호관계로 전환되었다. 이는 한일 협력관계에 있어서 분수령이 되는 전환점이었다. 식민지 지배라의 역사를 고려했을 때 한일 양국의 협력이 경제분야를 넘어 안보분야로 확대된 것은 중대한 의미를 갖는 새로운 국면으로 볼 수 있기 때문이다.

안보협력에 대한 한국과 일본의 태도는 지속적으로 변화해왔고, 이에 따라 탈냉전시기 한일안보협력도 부침을 겪어왔다. 본 연구는 냉전 종식 이후 한일안보

협력의 전개과정을 형성기(1990년 ~ 1993년), 확대기(1994년 ~ 2000년), 정체기(2001년 ~ 2006년), 전환기(2007년 ~ 2012년)의 네 국면으로 구분하고, 시기별로 안보협력의 양상을 분석하고자 한다. 이러한 시기 구분은 다음과 같은 이유에 근거한다.

첫째, 직접적 동맹국가가 아님에도 한국과 일본은 1990년대에 들어 본격적으로 안보협력체제를 구축하려고 시도했다. 냉전 시기에 일본은 '한반도의 안보는 일본에 긴요'하다고 인식하는 이른바 한국조향을 기초로 하여 한국에 대한 경제협력정책을 펼쳤고, 이외에도 한반도 안보를 위해 자국을 주일미군 기지로 사용하는 것을 허락하는 등 간접적인 방식으로 한국에 대한 안보 지원을 지속해왔다.¹⁾ 또한 한국에 대해 주로 엔 차관을 비롯한 경제적 지원을 해왔다. 그렇다면 냉전시기에 양자적 안보협력은 없었을까? 논쟁적이기는 하지만, 이 시기 일본의 경제적 지원이 간접적으로 한국의 국방정책을 뒷받침했다는 지적들이 있다.²⁾ 1965년 국교정상화 이후 일본 정부는 한국에 유상·무상의 정부개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 제공하는 등 경제협력을 제공했는데, 이러한 일본의 대한 경제지원이 간접적인 형태의 한일안보협력이었다는 것이다. 예를 들어 박정희 정부의 「자주국방정책」의 중요한 과업이던 포항종합제철 총 건설비의 60%가 일본의 엔 차관으로부터 지출되었고, 일본의 철강기업연합(Japan Group)은 적극적으로 기술협력에 참여했다.³⁾ 니시노 준야(西野純也 2005) 포항종합제철 건설에 대한 일본의 대한협력은 당시 일본이 한국의 경제성장을 적극적으로 지원함으로써 한국과의 안보협력을 보완하려 했던 것으로 분석한다. 또한 전두환 정부 시기 40억 달러 규모의 엔 차관도 한국의 군사력 증강을 목적으로 하였다는 점에서 한일안보협력의 시작으로 보는 연구들이 있다(고무다 2003; 李庭植 1985). 더욱이 냉전시기에도 한일 간의 인적교류 역시 존재하였다. 일본 방위청 장관은 1979년에 한국을 방문하였고, 한국의 참모총장과 일본의 막료장이 상호방문을 하는 등 인적교류가 전무한 것은 아니었다(日本 防

1) 오키나와 반환 문제와 연계해서 「한국조향」을 한일안보협력의 시작으로 보는 연구는 존재한다. 이에 대해서는 3장에서 논의하겠다.

2) 즈치야마 지츠오(土山實男 2005, 120)는 역사문제와 더 붙어 한국과 일본이 양자적 안보협력보다 미국과의 안보협력체제를 더 중요시하고 서로가 서로를 안보협력의 대상으로 인식하지 않았다는 점을 지적한다.

3) 니시노(西野純也 2005)는 박정희가 엔 차관을 철강회사 설립에 투입하기 위해 박태준(포스코 초대 회장)을 특사로서 일본으로 파견하였다는 것을 지적한다.

衛白書 1995). 군 당국 간의 상호방문은 특히 1980년대에 들어와서 진행되었다 (佐藤達也 1985, 118).

그러나 양국 군 부대 간의 상호방문뿐만 아니라 정책 담당 실무회의 등 방위협력의 기초적인 틀은 탈냉전 시기, 특히 1990년대에 형성되었다는 점에서 탈냉전형 한일안보협력의 시작은 1990년부터라고 할 수 있다. 노태우 정부 시기에 한일안보협력을 향하여 한일협력관계가 재규정되었고, 1990년대 초반 김영삼과 무라야마 정권 하에서는 한일안보협력이 본격적으로 이루어졌다. 1994년 이병태 국방장관의 방일(訪日)을 계기로 한일 심의관 급 국방정책실무회의가 처음으로 개최되면서부터 한일안보협력은 활성화되었다. 또한 동년 일본 방위청 방위연구소가 주최하는 아시아·태평양 안전보장 세미나가 개최되어 한일 간 대령·중령 급 안보회의가 열렸고 1994년 이후에는 연례 국장·심의관 급 국방정책실무회의가 시작되었다. 또한 11월에는 「공중우발충돌방지조약」이 체결되어 실질적 군사협력이 이루어졌다. 뿐만 아니라 1995년에는 에토 세이시로(衛藤征士郎) 방위장관이 내한하여, 양국의 국방 수뇌가 매년 양국을 방문하는 형식으로 한일 국방장관회담을 개최하기로 합의하였다. 요컨대 1990년대 초부터 한국과 일본은 양자적 안보협력체제를 공식적·실질적으로 마련하기 시작했다고 볼 수 있다.

이 시기에 나타난 한일안보협력은 미국과의 동맹체제처럼 한국과 일본이 함께 실전적 군사행위에 나선다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 국방정상 간 상호방문과 각종 안보대화채널과 같은 안보적 교류와 정책 조정을 통해 양국이 군사우호관계에 있다는 점을 가시화시키는 형태였다. 즉 한일안보협력에 대한 엄밀하고 정확한 정의는 군사협력(military cooperation)보다 제휴(alignment)에 가깝다.

둘째, 1990년대에 들어 본격적으로 시작된 한일안보협력은 다른 양상을 보여주기 때문이다. 한일안보협력은 한국과 일본 양국의 안보협력에 대한 의지가 긍정적으로 합치된 전략적 결과로 이해할 수 있는데, 한국은 정권에 따라 한일안보협력에 대한 태도가 일본은 안보를 포함한 한일관계에 대한 태도가 변화한다. 한국의 경우 정부별로 명확히 구별되는 것이 아니라 같은 정부에서도 시기마다 일본과의 안보협력에 차이를 보인다. 또한 한국과 일본 사이에는 안보협력을 둘러싼 전략적 목적에 차이가 존재한다.

북한의 핵개발 의혹이 제기되자 노태우와 가이후 토시키(海部俊樹) 정권은 탈

냉전형 한일안보협력을 공식화하였다. 1990년 한일국방장관회담을 계기로 한국과 일본은 정상회담을 중심으로 안보협력의 필요성에 대해 공식적으로 언급하기 시작한다. 노태우 정부에서 시작된 한일안보협력을 향한 움직임은 초기 김영삼 정부와 미야자와 키이치(宮沢喜一)부터 호소카와 모리히로(細川護熙) 정권에서도 나타난다. 즉 한국과 일본이 안보협력에 대한 의지를 공식적으로 밝히기 시작한 1990년부터 1993년까지를 한일안보협력 형성기(시작)로 구분할 수 있다. 노태우 정부에 이어 김영삼 정부도 일본과의 군사우호관계 구축을 적극적 추진하였다. 일본 정부 역시 안보적 협력관계뿐만 아니라 2000년대보다 역사문제에 비교적 타협적인 태도를 보이는 등 한일 간의 협력관계를 전반적으로 유지하는 자세를 보였다.

한일안보협력은 북핵위기 이후, 즉 김영삼 정부 중기와 무라야마 토미이치(村山富市)정부에서 다층화되었다. 이 시기 다양한 레벨의 안보대화 채널이 설치되었다는 점에서 형성기와 구별된다. 따라서 본 논문은 1994년부터 2000년까지를 한일안보협력의 확대기로 구분한다. 국방장관회담의 정례화, 1994년 국방정책실 무자회의와 1998년 국방·외교 당국이 안보정책 전반을 논의하는 한일 안보정책협의회의의 시작을 그 사례로 볼 수 있다.

북핵위기 이후 한국과 일본은 '미래지향적' 한일관계의 구축을 전면적으로 내세워 안보협력관계의 기틀을 형성해 나갔는데 안보협력관계를 향한 한일관계는 김대중과 오부치 케이조(小渕恵三) 정권 시기 더 활성화되었다. 1998년 김대중·오부치 한일정상회담에서 발표된 「한일공동선언: 20세기 새로운 한일 파트너십」은 처음으로 정상회담에서 한일안보협력의 중요성이 언급되었다는 점에서 주목할 만한 것이다. 김대중 정부에서는 김영삼 정부시기 형성된 한일 국방 대화 채널이 외교·군당국 간에서 확충되어 다각적으로 형성되었다. 이 공동선언에 따라 한국과 일본은 실질적인 행동계획을 제정하였다. 이에 따라 연례 한일 안보대화 개최, 방위·국방부 간 방위교류의 확대·강화, 국방부장관과 방위대신 상호방문, 한일정책실무회의를 비롯한 각종 대화 채널의 확충, 한일 군부대 간의 교류 추진이 확인되었다. 1999년에는 「한일 아젠다 21」을 발표하여 한일 한보 협력수준이 한층 더 심화되었다. 또한 1999년에는 역사상 처음으로 한국 해군과 일본 해상자위대 공동 수색·구난훈련이 개최되는 등 김대중 정부에서 한일안보협력이 다양화되었음을 확인할 수 있다. 한일안보협력 확대기에는 한국과 일본 양국이 안보협력에 적극적 태도를 보였으며, 특히 일본은 안보뿐만 아

나라 한일관계에 대해 긍정적 평가를 내렸던 시기로 구분할 수 있다.

그러나 한일안보협력체제 강화흐름은 2000년대 일시적인 정체기간(2001년 ~ 2006년)을 맞게 된다. 2001년 김대중·고이즈미 정권에서 표면화된 역사문제는 한일 안보협력에 영향을 끼쳤다. 1994년 이후 매년 개최되어 온 국방장관회담은 처음으로 개최되지 않았으며 순조롭게 진행되던 군당국 간의 상호방문과 각종 회의는 2001년에 단절되었다. 2002년 잠시 복구되고 기존의 대화채널과 군사훈련은 유지되었으나, 2003년부터 한일 간에 안보협력에 대한 새로운 시도는 나타나지 않았다. 2003년 노무현 대통령은 일본을 방문하여 「한일정상공동성명: 평화와 번영의 동북아시아를 위한 한·일 협력기반 구축」을 발표했지만 안보협력 보다는 문화, 인적교류의 심화와 한일자유무역협정(FTA)체결을 위한 노력을 재확인한 것에 그쳤다는 점에서 1990년대의 정상회담과 차이점을 드러낸다. 노무현 정부시기 정상회담에서 안보협력에 대한 언급이 사라지고 한일 간 정치적 관계가 악화됨에 따라 각종 대화채널의 교류는 활력을 잃게 되었다. 한일안보협력에 진전이 없었던 노무현 정부 시기에 2차 북핵위기가 일어났다는 점도 특기할 만하다. 이는 1차 북핵위기가 일어난 1993년 이후 한일한보협력이 형성된 것과 대비되는 대목이다. 정체기 노무현 정부가 대일강경노선을 내세워 한일안보협력에 대해 적극적 관심을 보이지 않았다면 일본 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권 역시 마찬가지로 정치적으로 우호적인 한일관계 구축으로 나아가는 타협적이고 능동적인 태도를 보이지 않았다.

노무현 정부말기 2007년부터 한일안보협력은 다시 활성화된다. 2007년부터 다시 활성화된 한일안보협력은 양자적 협력관계보다 한미일 3국 안보협력으로 나타난다는 점에서 2007년부터 2012년을 한일안보협력의 전환기로 구분할 수 있다. 2007년에는 국방장관회담이 재개되었으며 심의관 급 국방정책실무회의보다 낮은 레벨(과장 급)의 실무회의가 새로 시작되었다. 보다 중요한 전환은 2009년 국방장관회담이었다. 2009년 4월 23일 이상희·하마다 가즈야스(浜田靖一) 국방장관회담에서 「한일 국방교류에 관한 의향서」가 체결되었다. 이 국방장관회담에서 한일 양국은 해외활동에서의 교류 확대에 합의하였다. 이 합의문서는 장관, 국장, 과장급 안보전략대화, 양국의 육군, 해군, 공군 막료급 협의의 정기적 개최와 상호교류 강화를 확인하였다. 또한 한일 양국은 서로의 군사훈련 참관(옵서버 참여)하기로 합의하였다. 이명박 정부시기 다시 활성화된 안보협력은 한일 양자적 안보협력관계보다 실질적으로 한미일 3국 안보협력관계였다고

볼 수 있다. 2010년에는 일본은 한미 연합 군사훈련 「불굴의 의지(Invincible sprit)」에 참관하였고, 10월에는 한국이 주도하는 대량살상무기 확산방지구상(PSI)해상 연습에 미국과 함께 처음으로 참석하였다. 이명박 정부시기 한국과 일본은 실무안보회의와 같은 관료 간의 교류 뿐 아니라 실질적 군사훈련에 참석함으로써 안보협력을 촉진하였다.⁴⁾ 이러한 점에서 이명박 집권 시기를 안보협력의 제2의 전성기로 볼 수 있다. 그러나 이명박 정부 당시 순조롭게 진행되던 한미일 안보협력은 2011년 후반부터 다른 양상을 보여준다. 2011년 1월 한일 국방장관회담에서 양국은 군사정보포괄보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)과 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)의 체결을 위한 협의개시에 합의하였다. 그러나 2012년 4월 한일 간에서 체결 가서명이 이루어진 이 군사협정은 6월 전격적으로 백지화되었다.⁵⁾ 이를 계기로 이명박 정부 후기에는 전기에 나타나던 안보협력 강화의 조류가 약화되었다.

이처럼 각 시기마다 한일안보협력은 다양한 양상을 보인다. 북핵문제의 대두나 남북관계의 변화, 그리고 중국의 급속한 부상 등, 지난 20여년간 동북아시아 정세는 복잡하게 변화해 왔다. 이러한 변화들에 조응하여 한국과 일본의 안보정책 역시 시기마다 변화했으며, 이에 따라 한일안보협력 자체가 질적, 양적으로 변화해 왔다고 볼 수 있다. 이 과정을 분석하기 위해서는 각 시기별로 변화된 안보 환경은 물론, 이에 따른 한국과 일본의 목적과 의도를 분석할 필요가 있다.

4) 다국 간 안보협력에 한국과 일본 양국이 적극적으로 참여하는 것은 2010년에 채택된 「한일 신세대 아젠다21」에서 확인되었다.

5) 한국과 일본은 2011년 6월 한일 국방장관회담에서 일방적으로 군사협정의 하나로 분류되는 두 협정 체결을 위해 노력할 것을 확인하였다. 공식적으로 2011년에 발표되었으나, 2010년 7월 19일차 요미우리신문(読売新聞)이 보도한 바가 있다.

〈표 1. 한일안보협력 주요 사건 연표〉

구분	연도	사건	한국	일본
시작	1990	· 한일 국방장관회담	노 태 우 1987.2-1993.2	가 이 후 1989.8-1991.11
	1991	· 「한일 신시대 3원칙」 · 북일수교 협상		미 야 자 와 1991.11-1993.8
	1992	· 한일정상회담: 위안부문제		호 소 가 와 1993.8-1994.4
	1993	· 북한 NPT탈퇴 · 북한 노동미사일 발사 · 한일정상회담「21세기 아-태 동 반자관계」	김 영 삼 1993.2-1998.2	무 라 야 마 1994.4-1996.1
확대	1994	· 한일방위실무대화 개시 · 한국해군 방일(訪日)		하 시 모 토 1996.1-1998.7
	1995	· 연례 한일국방장관회담 개시 · 통합막료회의의장, 합참의장회담 · 동아시아 전략보고서		오 부 치 1998.7-2000.4
	1996	· 해상자위대 방한(訪韓) · 미일신안보선언		모 리 2000.4-2001.4
	1997	· 미일신가이드라인 발표		
	1998	· 「한일공동선언: 21세기를 향한 새로운 한일파트너십」 · 북한 중거리탄도미사일(대포동) 발사	김 대 중 1998.2-2003.2	
	1999	· 한국해군과 일본해상방위대 수 색구난공동훈련 · 한일 군사 긴급연락체제 구축 · 한일아젠다21		
	2000	· 미국, 한국, 일본, 싱가포르 서 태평양 잠수함 탈출 구조 훈련인 퍼시픽 리치(Pacific Reach)에 참가		
		· 한일국방장관 회담 중지		

정체	2001			
	2002	· 수색구난훈련		
	2003	· 「한일 정상 공동성명: 평화와 번영의 동북아시대를 위한 한일 협력 기반 구축」 · 한미미래동맹 선언 · 북한 NPT탈퇴		고 이 즈 미 2001.4-2006.9
	2004	· 한일국방장관회담 중지	노 무 현 2003.8-2008.2	
	2005	· 「SCC합의문서:미래를 위한 변혁과 개변」 · 수색구산 공동훈련	노 무 현	
	2006	· 한일국방장관회담 중지	2003.2-2008.2	1 차 아 베 2006.9-2007.9
전환	2007	· 과장급 한일국방정책실무회의 개시 · 합동참모부와 합동막료간부의 긴급연락체제 구축		후 쿠 다 2007.9-2008.9
	2008			아 소 2008.9-2009.9
	2009	· 한국 국방부와 일본 자위대 방위 교류에 관한 의견표명 문서 · 한일국방장관회담- 한일 국방교류에 관한의향서 · 제1회 한미일국방장관회담 (북한 비난성명)	이 명 박 2008.2-2012.2	하 토 야 마 2009.9-2010.6
	2010	· 천안함사건 · 한미일국방장관회담(대북對北제휴강화) · 한국PSI훈련-미국 일본 호주 참가		칸 2010.6-2011.9

		<ul style="list-style-type: none"> · 한미공동군사훈련- 자위대 참관 · 미일공동군사훈련 -한국군 참관 · 한미신가이드라인: 전략동맹 		
	2011	<ul style="list-style-type: none"> · 한일국방장관회담-한일방위협력 강화·화 합의 · 한미 「21세기 전략동맹」 · 한일국방장관회담-한일ACSA, GSOMIA 협상개시 		<p style="text-align: center;">노 다 2011.9-2012 .12</p>
	2012	<ul style="list-style-type: none"> · 한미일공동군사연습 · 한일ACSA, GSOMIA 폐기 		

※ 일본 방위상, 한국 외무부 홈페이지를 참조하여 필자 작성.

II. 논문의 구성

2장에서는 선행연구를 검토하고 본 논문의 분석틀을 제시하고자 한다. 본 논문은 탈냉전시기 한일안보협력은 냉전시기와 구별된다는 입장을 취한다. 한일안보협력에 관한 선행연구는 주로 냉전시기에 집중되고 있는데 통시적 관점에서 이에 관한 선행 연구들을 살펴보고 기존 연구의 한계를 지적할 것이다. 또한 본 논문의 분석틀로서 위협과 미국과의 동맹체제와 같은 구조적 요인과 한국과 일본이 지니는 단위수준의 특수성이 어떤 관계에 있는지 살펴본다.

3장에서는 1990년부터 1993년까지 한일안보협력이 형성된 과정을 살펴본다. 3장에서는 냉전과 탈냉전 시기 일본의 위협 인식을 비교하면서 일본이 처음으로 북한의 위협을 인식하고 한국과의 안보협력을 시작한 과정을 살펴보고, 아울러 냉전시기 일본의 위협인식에 주목하여 냉전시기 한일 안보관계와 탈냉전시기 한일안보협력의 질적 차이를 살펴본다.

1980년대 후반부터 부각된 북한의 핵개발 의혹이 일본의 안보위협 인식에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 알아보고, 탈냉전 시기의 한일안보협력 왜 형성되기 시작되었는지를 한국과 일본의 시각해서 분석할 것이다. 북일 국교수교협상은 1990년 일본 국회의원단의 평양 방문한 것을 계기로 시작되었는데, 일본은 이

협상과정에서 한국과의 안보협력관계를 형성하기 시작한다. 한편, 당시 북방정책을 전개하고 있었던 노태우 정부는 일본의 국회의원단이 평양에서 발표한 「북일 3당 공동선언」에 반발을 표현하면서 일본과의 안보협력을 형성하기 시작하였다. 본 논문에서는 일본과의 안보협력을 추진한 노태우 정부의 목적은 무엇이었는지, 그리고 이를 가능하게 한 국내 정치적 상황은 무엇이었는지 살펴볼 것이다. 마지막으로 미국은 일본에게 북한의 위협을 인식시킨 역할을 하였는데, 미국이 노태우 정부 시기 한일안보협력에는 어떤 영향을 미쳤는지 다룰 것이다.

북핵위기(1993년 ~ 1994년6월)가 고조되면서 이 한일 정상 간에 안보협력의 합의가 계속 이루어졌다. 1990년대 중반 북핵위기는 한일안보협력이 확대되는 '도약대'와 같은 시기라고 볼 수 있다. 북핵위기가 점차 심각해지면서 한반도 돌발사태가 현실화됨에 따라 한국과 일본은 안보협력을 지속했지만, 이 과정에서 안보협력을 둘러싼 한일 양국의 목적은 상이했다. 1990년대에 들어와 한국 내에서 북한뿐만 아니라 일본의 위협이 부각되는 등 한국의 정세인식은 노태우 정부와 차이를 보인다. 한국이 전략적 선택의 일환으로 한일안보협력을 추진한 반면 일본은 오로지 북한의 위협에 대처하기 위해 한일안보협력을 구축하려 했다. 이러한 배경으로 일본 안보정책에서 전략이 부재했다는 점을 지적하고 그 원인과 일본 안보정책의 특수성을 밝히고자 한다.

4장은 한일안보협력의 확대기(1994 ~ 2000년)를 다룬다. 이 시기 한일 양국은 안보협력의 기본 틀을 확대해나갔는데, 미국과 한국의 대북정책의 변화에 따라 1998년을 기점으로 협력이 갖는 의미가 달라진다. 1994년 후반 북핵위기가 고비를 넘은 이후, 일본 대북정책에서 납치문제라는 국내정치적 맥락이 부각되면서 일본의 대북정책이 새로운 국면을 맞이하게 되었다. '안보와 정치의 괴리'라는 일본 대북정책의 변화가 김영삼 정부에 있어 일본과의 안보협력에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보겠다.

한국과 일본은 1998년 「21세기를 향한 새로운 한일파트너십」을 발표하는 등 '미래지향적' 한일관계 구축을 향해 안보협력관계를 더 활성화하기 시작하였다. 이러한 움직임에 배경에는 페리 프로세스에 따른 대북정책 한미일 공조체제의 실질적 등장이 영향을 끼친 것으로 보이는데, 김대중과 오부치 정권 시기 미국이 한일안보협력에 어떤 역할을 했는지 알아볼 것이다. 1998년 한일공동선언 이후 일본이 한국과의 안보협력에 관심을 보이는 요인에 대해서는 1990년 중반부터 지속해 온 미일동맹 재규정을 간과할 수 없다. 이와 더불어 이 시기 한국

의 대북정책은 강경노선에서 햇볕정책으로 전환하였다. 대북 햇볕정책을 추진했던 김대중 정부기 1990년대 후반부터 나타난 일본의 대북정책의 변화와 북한의 위협을 어떻게 인식하고 있었는지 살펴봄으로써 김영삼 정부 시기와 비교해 한일안보협력의 목적이 달라졌음을 밝히고자 한다.

5장은 한일안보협력의 정체기(2001년~2006년)를 분석한다. 2001년 교과서 검정문제가 불거진 이후, 2001년부터 2006년까지 한일 양국관계는 악화되었다. 김대중 정부에서 추진된 한일안보협력은 왜 정체되었을까. 특히 한일 간의 역사 문제는 노무현 정부시기에 두드러지게 나타났는데, 그 이유를 역사문제에 대한 일본의 태도변화를 중심으로 1990년대, 김대중 정부와의 비교를 통해서 찾아볼 것이다.

한일안보협력 정체기에 있어 주목할 점은 한일 간에 역사문제가 정치화된 것과 아울러 한일안보협력의 형성 메커니즘의 기능이 저하되었다는 점이다. 이 배경에는 미국의 전략 변화가 있다. 2001년 9.11 이후 부시(George W. Bush)행 정부는 아시아태평양 전략을 양자적 동맹관계 강화로 전환하였는데 이 정책이 한미·미일 안보동맹 재규정 과정에 어떻게 적용되었는지도 살펴볼 것이다. 이 시기 일본은 미일안보동맹을 재규정하는 과정에서 동맹관계를 동북아시아에서 범세계적으로 넓혔는데 그 과정에서 일본의 안보전략이 등장하였다. 이는 또 한일안보협력에게 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보겠다. 한국의 입장에서 한일안보협력이 전략적 선택의 결과라면, 노무현 정부는 왜 대일강경정책을 추진하였는지도 한미동맹체제의 비교를 통해서 분석하겠다.

6장은 한일안보협력의 전환기(2007년~2012년)를 다룬다. 노무현 정부 후반 2007년부터 한일안보협력을 다시 활성화되었다. 이 시기를 안보협력의 전환기로 볼 수 있는 이유는 협력형태가 한미일 3국 협력관계로 나타났기 때문이다. 한일안보협력에 질적 전환이 일어난 배경에는 미국과의 동맹관계 재규정이 존재하는데 이에 대해 미국은 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보겠다.

미국은 이라크 전쟁 이후 다시 아시아·태평양 지역의 전략적 중요성을 재인식하기 시작하였는데, 그 배경에는 중국의 부상이 있었다. 미일동맹 재규정 이후, 일본은 기존의 위협에 대한 인식으로부터 형성된 수동적 위협 대응형 안보정책과 다른, 이익 보호라는 측면을 강조하는 안보전략을 강조하였고 이러한 배경에는 해양권익을 둘러싼 중국과 일본과의 마찰이 있었다. 한국의 노무현 정부도 정권 후기 즈음 대일강경노선을 수정하여 한미일 안보협력에 대해 긍정적 자

세를 보였는데, 한국의 이러한 태도는 한미동맹을 중요시하는 이명박 정부에서 더 공고화되었다. 또한 이 시기 어느 시기보다 중요한 행위자로 미국이 등장한다. 미국은 한미일 안보협력의 중심적 추진자로 나타났는데 이 과정을 미국의 전략변화와 함께 살펴볼 것이다. 순조롭게 진행되던 한미일 안보협력은 2011년 1월 한일 국방장관회담에서 군사협정인 군사정보포괄보호협정(General SecGeneral Security of Military Information Agreement, GSOMIA), 그리고 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)의 체결 합의라는 새로운 면에 돌입하는 것 같았다. 그러나 군사협정은 본 체결의 불과 1시간 전에 전격적으로 연기되어 결과적으로 체결이 결렬되고 말았는데 그 이유는 무엇일까? 6장 마지막에서 필자는 한일관계의 본질은 '역사'라는 관점에서 군사협정의 결렬 이유를 분석할 것이다.

제 2 장 선행연구 검토 및 분석 틀

1. 기존연구 검토

한일 간 협력의 형성과정과 메커니즘에 대한 역사적, 분석적 연구들은 상당수 존재한다. 그러나 특정한 시기의 한일관계가 아니라 전후 한일관계를 통시적으로 국제정치학적 관점으로 살핀 연구는 비교적 적으며, 한국의 민주화 이후 탈냉전 시기의 한일협력의 메커니즘에 관한 연구들은 드물다. 특히 한일안보협력에 대한 기존 연구들은 1980년대 초 전두환 정부 시기의 한일 안보(경제)협력과 같이 냉전시기에 집중되어 있다. 본 논문의 분석 대상은 탈냉전 시기이지만, 한일 안보협력에 대한 다양한 시각들을 비교하고 결정요인들을 평가하기 위해 냉전시기를 포함하여 한일안보협력에 대한 기존 연구들을 검토한다. 기존연구들은 대체로 미국의 동아시아 전략의 변화와 이에 따른 한국과 일본의 인식 변화, 한일 양국 간의 상호의존의 증대, 그리고 한일 양국의 공통된 가치관 같은 변수들을 강조해 왔다.

1. 미국의 전략과 한일 인식

미국의 동아시아 전략의 변화가 한일관계에 일차적인 영향을 미친다고 보는 선행연구들은 주로 스나이더(Snyder, 1984)의 '안보의 딜레마'(security dilemma) 개념을 발전시켜 한일 협력관계에 적용한다. 대표적 연구가 빅터 차의 저서 『적대적 제휴 : 한국, 미국, 일본의 삼각 안보체제』이다. 빅터 차(Cha 1999; 2000)는 한국과 일본의 협력 메커니즘을 '유사 동맹'(quasi-alliance)으로 규정하였다. 직접적 동맹관계에 있지 않는 A와 B 국가 사이에 제3자인 후원국(C)이 양국의 공통된 동맹국가로 존재하는 경우 A와 B는 유사 동맹 관계를 이룬다. 이러한 유사 동맹관계를 빅터 차는 신고전적 현실주의의 입장에서 분석한다. 즉, 한일협력이 외적 위협에 '직접적'인 영향을 받아 결정되는 것이 아니라 '외적 상황'(external condition)을 인식하는 국내적 요인에 의해 영향을 받

는다는 것이다(Cha 2000, 263-264). 특히 그는 미국의 동아시아 전략이 변화하는데 따라 양국이 비대칭적인 양상으로 보여주는 연루(entrapment)와 방기(abandonment)의 두려움에 주목한다. 한반도 분단의 당사자인 한국은 미국으로부터 방기의 두려움을 크게 가지는 반면, 일본은 미국의 동맹국가로서 한반도 유사시에 연루되는데 대한 두려움을 크게 가진다(Cha 1999). 미국이 적극적으로 동아시아 정책을 전개할 경우, 한국과 일본은 전통적 대립요인들 뿐 아니라 미국과의 동맹으로부터 초래되는 비대칭적 두려움 사이의 알력이 격화되면서 협력관계를 형성하기 어려워진다. 반대로, 닉슨 독트린과 같은 불개입 정책을 미국이 추구할 경우, 한국과 일본은 협력관계를 형성하게 된다. 미국의 불개입 정책 하에서 일본은 연루보다 방기의 두려움을 느끼게 되어 한국과의 알력이 희박해지리라는 것이다.

빅터 차의 유사 동맹 이론은 동아시아에 대한 미국의 적극적 개입이 있었음에도 불구하고 양호한 한일 관계가 형성된 시기를 연구대상에서 제외했다는 근본적 한계가 있다. 더욱이 탈냉전 시기의 경우, 미국이 미일동맹과 한미동맹을 재조정함으로써 아시아·태평양 지역에서 적극적인 개입을 하고 있지만 한일 간 안보·경제 협력관계가 더 활성화되었다는 사실에도 배치된다. 또한 데탕트 시기에 미국이 불개입정책을 펼쳤기 때문에 일본과 한국이 미국으로부터 방기될 두려움을 느꼈다고 주장하지만, 냉전 시기에 일본과 한국, 특히 일본이 방기의 두려움을 느낄 만큼 동북아시아에서 미국의 영향력이 감소되었다고 보기는 어렵다. 요컨대 미국의 동아시아 전략과 동맹의 딜레마 사이에 설정된 인과관계에 중대한 의문이 제기될 수 있는 것이다. 빅터 차의 주장은 기본적으로 한일 협력관계의 출발점이라고 할 수 있는 1965년 한일 국교정상화 과정에서 미국이 적극적인 역할을 했다는 역사적 사실을 간과하고 있다(中戸裕夫 2005, 52).

일본에 있어서 한일 협력관계의 기반은 "한반도의 안전은 일본을 포함하는 동아시아의 평화와 안전을 위해서 긴요하다"고 해석되는 이른바 한국조항이다(藤本一美·浅野一弘 1995, 215). 한국과 일본이 1965년 수교 이후 정치, 경제, 안보 등 다양한 분야에서 협력관계를 형성해 온 배경에서 한반도의 안전유지를 목적으로 하는 한국조항의 존재를 간과할 수 없는 것이다. 1969년 닉슨과 사토 에이사쿠(佐藤栄作) 정상회담에서 발표된 공동성명의 제4항인 한국조항은 1975년 포드-미키 타게오(三木武夫) 정상회담을 비롯하여 몇 차례에 걸쳐 미일 간에

서 재확인되었고, 일본은 방위력을 증대함으로써 미일협조노선을 강화해왔다. 이러한 사실을 고려할 때 빅터 차의 유사동맹 모델을 이용해서 한일관계의 역사를 설명하는 것은 한계가 있는 것이다.

미국의 동아시아 전략의 변화와 함께 이에 대한 한국과 일본의 국내정치적 동학을 분석하는 연구들도 축적되어 있다. 박선원(2002)은 미국의 동아시아 전략에 대한 일본의 평가와 일본의 자발적 행동에 주목한다. 그는 1979년 12.12 쿠데타 사태 전후에 일본이 "6차례에 걸쳐서" 북한의 남침 가능성을 전두환 군부에 제보함으로써 군부의 정치개입에 정당성을 부여하였다는 점을 지적한다(박선원 2002, 260). 일본의 위협인식은 한국과 달리 "소련에서 비롯되는" 경향을 지니는데, 일본이 미국의 대한 정책이 효율적이지 않다고 판단할 때 일본의 위협인식은 한국과 비슷해지고 그 결과 "미국을 대신하여 동북아에서의 안정을 유지하는데 기여"했다는 것이다(박선원 2002, 236).

한일 양국의 대외인식을 분석하는 연구들과 달리 우승지(2003)는 미국의 개입 정책과 국내 지배연합의 성격을 바탕으로 냉전 시기 한일협력을 분석한다. 우승지는 빅터 차의 불개입-협력론에 대해 비판적 입장을 취한다. 예컨대, 미국은 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부와 레이건(Ronald Reagan) 행정부 당시 동아시아에 대해 개입정책을 펼쳤는데 이 때 한일간 협력이 강화되었다는 것이다. 그에 따르면, 미국의 개입정책과 더불어 일본의 지배연합이 미국과의 "연대"를 중요시하는 보수-반공연합일 때 한일협력은 증가했다(우승지 2003, 132). 이처럼 우승지의 연구는 미국의 동아시아 전략 변화에 대한 한국과 일본의 인식을 분석한 연구들과 달리 국내 지배연합의 성격에 큰 비중을 두고 있다.

우승지는 빅터 차의 연구가 한국과 일본의 국내정치 동학을 간과하고 있다는 점을 지적하면서 국내지배연합의 속성도 함께 분석함으로써 더 복합적인 관점을 제시했다고 평가할 수 있다. 그러나 그의 연구 대상 시기는 한국이 지속적으로 반공보수연합에 의해 지배되던 1965년부터 1984년이었고, 따라서 사실상 한국의 국내 변수는 연구 대상이 되지 못했다. 민주화 이후 한국의 지배연합이 교체되고 있다는 점을 감안하면, 우승지의 연구를 탈냉전 시기에 적용하기 위해서는 분석의 폭과 깊이가 크게 확장되어야 할 것이다. 더욱이 북핵 위기 이후 미국은 동북아시아에 대해 관여정책을 지속하고 있으므로, 개입-불개입론은 탈냉전시기 한일협력을 효율적으로 설명하는 데 한계가 있다.

2. 한일 간 전략적 상호작용과 상호의존

한일 간의 상호작용과 상호의존적 측면을 강조하는 연구들은 한일협력에 대해 한국과 일본의 자율적인 행동동학에 주목한다. 특히 냉전시기 한일안보협력이 이루어졌다고 보는 시각에서는 1983년 전두환과 나카소네(中曽根康弘) 간에 이루어진 100억 달러 규모의 대한민국 경제지원을 한일안보협력의 시초로 본다. 이정식은 이 한일 안보경협의 협상과정을 분석하면서 한국과 일본의 국내정치적 동학에 주목한다. 당시 전두환 대통령은 박정희 대통령 시기의 '개인적 접촉이나 비공식적' 협상방법에 비판적 입장을 취했으며 직접 일본과의 공식적 협상에 나섰다(이정식 1985, 152). 이정식의 연구에서 특기할 점은 미국의 전략적 요구에 대한 일본의 정치적 선택을 강조한다는 점이다. 레이건 행정부는 일본이 대소 전략에서 "스스로 안보적 부담을 져야"할 것을 지속적으로 요구했으나, 스즈키 젠코(鈴木善幸)총리 시기에는 미국의 대소전략에 대한 불신과 소련을 자극하는 것을 피하려는 일본의 정치적 판단의 결과로 차관 협상이 이루어지지 않았었다. 반면에 나카소네 총리는 한국의 관계개선을 도모함으로써 미국으로부터의 부담을 피하려고 했다는 것이다(이정식 1985, 176).

이기태(李奇泰 2012; 2013)도 국제구조적 변화에 대한 일본의 정세인식을 강조한다. 데탕트 시기 일본은 미국의 동아시아 전략 변화에 따른 "동아시아 국제구조의 변용을 인식"했으며, 이를 바탕으로 헌법 9조와 미일안보동맹체제 유지를 규정한 요시다 노선(吉田路線)과 같은 "전통적 일본의 외교노선" 범위 내에서 대한 안보협력을 전개했다는 것이다(李奇泰 2012a, 1-2). 나카소네 총리를 비롯한 일본 정치인과 외무성 관료들은 닉슨 행정부 시기 한국의 '자신감'과 같은 '심리적 측면'을 강조하여 주한미군 삭감계획을 재검토하도록 요청한 바 있다(李奇泰 2012a, 24). 이기태(2012)에 따르면, 1970년대 말부터 미야자와 키이치(宮澤喜一) 외무대신은 한반도의 안전을 일본의 안전보장과 연결해서 한일 간의 안보협력의 강화를 모색했다. 일본은 "한국의 안전보장이 일본의 안전보장에 긴요하다"고 인식하여 대한 경제 지원 형태로 "한국의 안전보장에 기여"해 왔다고 평가하는 것이다(이기태 2013, 86).

반면에, 고모다 마유미(薦田真由美)는 이 안보경협 협상과정에서 한국의 독자

적 행동에 주목한다. 고모다에 따르면 한일안보경협은 "미국의 정책에 의해 좌우되는 것만이 아니며," 북한의 위협이라는 공통된 위협 인식을 가진 양국의 "독자적인 정책과 리더십의 교체"로 인해 이루어졌다(薦田真由美 2013, 18). 특히 고모다는 한일안보경협이 이루어졌던 과정에서 전두환 대통령의 능동적인 전략적 선택을 강조한다. 전두환은 레이건에게 한국과 일본은 "안보방파제"의 역할을 하고 있음을 강조하고, 일본의 안보 무임승차론과 같은 미국의 대일 정책을 활용하였다. 즉, "방위 노력이 부족한 일본은 한국에 대해 그 대가를 지불할 의무가 있음"을 호소하면서 이에 대해 미국으로부터 지지를 받는 데 성공했던 것이다(薦田真由美 2013, 18). 이러한 한국의 전략을 일본이 수용하여 결과적으로 양국 간에 전략적 상호작용이 성립되어 자유진영으로서 한미일 안보관계가 성립되었다고 고모다는 설명한다. 한일 간에 "느슨한 안보레짐"이 존재했고 이로 인해 한미일 상호의존관계가 형성되었다는 것이다(薦田真由美 2013, 205).

한편 손기섭은 전두환 정부 시기 일본의 대한국 경제지원은 안보적 속성 보다는 '양국 간의 정치경제적 상호의존성'에 따른 '정치원조'의 성격을 가진다고 주장한다(손기섭 2009, 308). 그는 한일관계를 동아시아적인 "국제적 상호의존관계"로 규정하고, 한일관계에 영향을 끼치는 최대요인으로 미국의 동아시아정책의 변화를 지목한다. 그러나 한일관계는 "한일관계의 특수성에 내재하는 국내외 환경조건에 반응하면서 필연적으로 상호의존하는 구도에 의해 영향 받고 구조적으로 변화한다"는 것이다(손기섭 2010, 57).

일본의 대한국 경제지원을 일본과 한국의 전략적 상호작용의 결과로 보더라도 이는 탈냉전형 한일안보협력과 질적 차별성을 지닌다. 또한 한일관계의 상호의존 및 상호작용에 주목하는 연구는 한일협력이 활발히 진행되고 있을 때만 설명력을 갖는다는 점에서 한계를 지닌다. 한일안보협력이 침체되는 이유, 그리고 협력의 질적 차별성을 설명하기 어려운 것이다.

3. 가치관 공동체

한일관계 형성에 영향을 미치는 요인으로 가치관을 중요시하는 연구들도 있다. 한국과 일본이 가치관을 공유함으로써 협력관계를 형성한다고 보는 이 입장

은 특히 탈냉전시기 한일관계를 분석하는 연구들에 나타난다. 최희식(2011, 43)은 냉전시기의 한일관계는 빅터 차가 주창하는 "유사동맹적" 속성을 지니고 있었지만 한국의 민주화 이후 탈냉전 시기 한일관계는 "힘의 상대적 균형화"로 인해 "대등한 관계"가 형성되었다고 주장한다. 이러한 배경에서 한일 양국은 "민주주의와 시장경제 및 인권이라는 보편적 가치를 공유하는 가치공동체를" 형성함으로써 안보, 경제 분야에서 협력체제 구축을 시도해왔다는 것이다. 이상우(2011) 역시 한국과 일본이 가치관 공동체를 통해 가치기반 동맹을 형성했다고 보면서 보다 적극적인 안보협력의 가능성을 시사한다.

기미야 타다시(木宮正史 2006, 385)는 탈냉전시기의 한일관계에 "구조변용"이 이루어졌다고 주장한다. 우선 그는 한국의 민주화 이후 한국과 일본은 시장경제와 민주주의 등의 가치관을 공유하면서 정부 간 관계뿐 아니라 시민사회 간의 교류도 발달되어 양국 관계가 "다층화"되었다는 점을 강조한다. 물론 기미야(木宮正史 2006, 385-389)도 동아시아에서 일어나고 있는 "힘의 상대적 균형화"도 "구조변용"의 하나로 보고 있지만, 그의 "구조변용"은 신현실주의적 시각에 따른 상대적 힘의 분포의 관점에서 접근하는 것이 아니다. 오히려 기미야(2006, 388)는 가치관의 공유와 함께 한일 양국의 국내 행위자들 사이에 "상호인식의 균형화"가 이루어졌다는 점에 주목한다. 요컨대 한일관계에서 "힘의 상대적 균형화"를 인식하는 "행위자의 인식 틀의 변화"가 구조변용의 핵심인 것이다(木宮正史 2006, 385-388).

민주주의와 시장경제 등의 가치관에 기초하여 한국과 일본이 협력을 추진한다고 보는 입장은 탈냉전기, 그리고 한국의 민주화 이후 한일 양국이 '가치관의 공유'를 강조해왔다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 가치관 공동체론에 입각한 선행연구들은 한일간 협력체제가 작동하는 메커니즘을 밝히는 것이 아니다. 가치관의 공유로 인해 협력이 증진될 수 밖에 없다는 단일한 방향성만을 제시하고 있는 것이다. 따라서 시기에 따라 달라지는 양국 안보협력의 변화 양상을 설명하기 어렵다.

또한 일본에 있어 '기본적 가치관의 공유'는 전략적 의미를 지니지 않았다는 점을 지적할 수 있다. 일본 안보정책에서 민주주의, 시장경제, 법에 의한 지배, 기본적 인권의 존중 등이 '보편적 가치'로 규정되고 이러한 '가치'가 전략적 의미를 지니게 된 것은 2006년 1차 아베 정권부터이다. 후술하겠지만, 이 역시 정권이 설정하는 '가치관'과 합치하기 때문에 해당 국가와 협력을 촉진한다는 것

이라기보다, 일본이 협력을 희망하는 지역이 먼저 존재하고 여기서 '가치관이 합치되는 국가를 우선적으로 선택한다는 것을 의미한다. 일본에게 '기본적 가치관의 공유'는 사후적 정당화를 위한 설명이라고 지적할 수 있다. 이는 2015년 3월 일본 외무성이 홈페이지의 한국 관련 내용에서 "우리나라와 자유와 민주주의, 시장경제 등의 기본적 가치를 공유하는 중요한 린국(隣國)"으로 표기 되어 있던 것을 "우리나라에게 가장 중요한 린국(隣國)"으로 변경했다는 점에서도 알 수 있다.⁶⁾

4. 탈냉전기 한일안보협력 연구의 필요성

냉전 시기의 한일협력에 관한 기존 연구들은 협력의 원인을 밝히는 데 있어서 주로 일본만을 연구의 대상으로 삼았다는 한계가 있다. 냉전시기의 한일 협력이 한국에 대한 일본의 경제지원의 형태로 나타나곤 했기 때문에 이에 대한 분석은 불가피하게 일본의 국내정치적 동학을 분석하는데 집중할 수밖에 없었던 것이다. 이는 정확히 양자적 협력관계에 대한 연구라 보기 어려우며, 실질적 양자협력의 메카니즘에 대한 분석을 제공하기 어렵다.

일본의 경제적 지원으로 이루어졌던 냉전시기 한일안보협력은 엄밀히 보면 협력이 아니라 '지원'에 속한다. 더욱이 정치지도자와 고위급 관료 간의 구체적이고 정례적 안보대화채널의 창설과 같은 안보협력의 기본적 제도와 틀은 사실상 탈냉전시기에 들어와 이루어졌다. 물론 한일의원안전보장협의회나 일본국방장관의 한국 방문 등 냉전시기에도 안보교류가 존재했었다.⁷⁾ 그러나 1990년 12월 한일국방장관회담에서 한일 간의 군사교류 및 안보협력을 증진시키기로 합의하여 이를 계기로 공식적 대화채널이 마련되기 시작했다는 것은 객관적 사실이다.

본 논문이 연구대상으로 하는 탈냉전 시기는 일본이 한국을 '지원'하는 형태가 아니라 한국과 일본이 실질적 협력관계 형성을 향해 움직이기 시작한 시기이

6) 2015년 3월 4일 産経ニュース
<http://www.sankei.com/politics/news/150304/pl1503040025-n1.html> [검색일 2015/9/15].

7) 1981년 9월 한국 육군사학교생이 처음으로 일본 방위대학교를 견학하였다. 1983년 방위대학교 학생이 처음으로 한국 육군사관학교에 유학하였다(佐藤達也 1985, 224).

다. 즉 탈냉전 시기에는 한국이 능동적으로 일본과의 안보협력관계 형성에 나서기 시작하였다는 점을 강조할 필요가 있다. 일본의 대한 경제협력과 같은 냉전형 한일안보협력과 달리 실질적 군사교류를 시작한 탈냉전 협력형태를 분석하기 위해서는 능동적 태도를 취하게 된 한국의 의도를 파악할 필요가 있다. 이는 사실상 일본만을 연구 대상으로 한 냉전형 협력관계의 분석과 다른 분석틀이 필요함을 보여준다. 또한 헌법 9조 견지노선을 유지하였던 1990년대 일본이 왜 한국과의 실질적 안보협력을 구축하기 시작했는지에 대해서 냉전형 한일안보협력의 분석틀을 이용해서는 설명이 어려워진다. 한국과 일본 양국의 전략적 변화와 이들간의 상호작용에 대한 고려가 반드시 포함되어야 할 것이다

이와 같이 본 논문은 냉전시기와는 다른 탈냉전시기 한일안보협력의 질적 차별성을 전제로 1990년부터 2012년까지 한일안보협력의 형성과 확대 및 정체의 메커니즘을 밝히려 시도한다.

II. 이론적 논의: 구조적 제약과 단위의 특수성

앞에서 살펴본 한일 안보협력에 대한 기존연구들은 각각 특정한 이론적 기반을 지니고 있다. 무엇보다도 체계수준과 단위수준의 변수들이 지닌 결정력에 관한 이론적 논의와 연관되어 있다. 예컨대 미국의 전략적 변화나 동아시아 안보환경의 변화에 주목하는 연구들은 구조적 제약(structural restraints)을 강조하는 이론적 입장이며, 한일 양국의 전략적 선택에 초점을 두는 연구들은 단위(unit) 수준의 변수들을 중시하는 이론들에 기반을 두고 있다.

사실 구조적 제약과 단위의 결정력에 대한 논의는 국제정치학의 오랜 논쟁의 대상이다. 주지하듯이 월츠(Waltz, 1979)의 『국제정치이론』(*Theory of International Politics*) 이후 신현실주의자들(neo-realists)은 힘 분포의 변화라는 구조적 제약만을 강조해 왔다. 그러나 1980년대 후반부터 신현실주의가 체계수준과 국내정치를 구별해 국내변수들을 주된 고려대상에 포함하지 않음으로써 국가행동을 설명하는 데 한계가 있다는 비판이 제기되면서 구조와 단위의 관계에 대한 다양한 논의가 이루어지게 되었다.

한편으로 브룩스(Brooks, 1997)와 같은 방어적 현실주의자들은 행위자에 대한

국제적 압력을 이해하는 데는 신현실주의의 체계적 접근이 가장 중요하다고 평가하면서도, 행위자들의 국제정치적 행동을 이해하기 위해서는 단위수준의 분석도 필요하다고 주장한다. 월트 역시 방어적 현실주의의 입장에서 국가의 위협 인식에 따라 국가행동이 달라진다고 주장한다. 힘 분포의 제약 속에서 국가들이 행동하지만, 구조적 변화의 내용에 따라 국가 행동은 다를 수 있으며, 이 내용 중에는 공격적 의도에 대한 인식이라는 단위 수준의 변수가 결정적이라는 것이다(Walt 1987).

신고전현실주의(neo-classical realism)는 구조적 유인이 외교정책에 직접적인 인과관계를 갖지 않는다고 본다(Cha 2000, Rose 1998). 즉 구조적 제약은 단위수준의 매개변수(intervening variables)를 통해 국가 행동에 적용된다고 보는 것이다.⁸⁾ 이들은 국제체계와 같은 구조적 유인은 일차적으로 국가행동을 도출하지 않는다는 점을 강조하면서 국제구조에 대한 국가의 인식과 대응방식은 개별 국가의 국내적 조건에 따라 달라진다는 입장을 취한다. '국가'라는 블랙 박스(black box)를 해부, 분석하려고 하는 신고전현실주의는 학자마다 다양한 국내변수를 설정한다.

우선, 이익균형이론을 제시한 슈웰러(Randel Schweller)는 이차대전 당시 독일의 현상타파적 행동을 설명하는 데 있어서 각국이 추구한 이해관계가 상이했다는 점을 강조한다(Schweller 2004). 슈웰러는 힘의 균형에 대비되는 개념으로 '과소균형'(underbalancing)이라는 개념을 제시하는데, 이는 현존하는 위협을 국가가 적절하게 인식하지 못하거나 혹은 인식하더라도 위협에 대해 반응을 하지 않거나, 하지 못하는 상태를 의미한다. 과소균형 여부를 결정하는 것은 국가의 의지(willingness)와 능력(ability)인데, 국가 능력은 엘리트간 합의, 체제의 취약성, 사회적 응집력 및 엘리트간 결집도 등 네 가지 국내 정치구조적 변수들의 조합에 의해 결정된다. 예컨대 다른 조건이 같을 경우, 사회적 응집력이 낮은 국가는 과소균형을 취할 가능성이 더 높다는 것이다(Schweller 2004, 169). 이 개념은 외적 위협에 처한 국가가 반드시 이 위협에 대해 동맹 또는 편승 등의 대응을 할 것이라고 보는 구조적 현실주의의 입장과 상반된다.

한편 자카리아(Zakaria, 1992)는 무정부 상태인 국제체계에서 국가의 지위

8) 로즈는 외교정책 이론으로서의 Innenpolitik는 국가가 외교정책을 결정하는 과정에서 국내적 변수를 "특혜적"으로 고려한다는 점에서 구조적 유인을 독립변수로 보는 신고전현실주의와 차이가 있다고 주장한다(Rose 1998, 150).

(position)에 대한 고찰, 즉 체계수준의 요인을 분석하는 것이 가장 간결하게 국제관계를 이해할 수 있는 방법이라고 본다. 그럼에도 불구하고 그는 외교정책을 분석하기 위해서는 국내정치, 문화, 정책을 결정하는 국내수준의 변수들을 무시해서는 안 된다고 주장한다. 특히 그는 단위 수준의 변수가 주로 국가의 힘에 집중된다는 점에 주목한다. 여기서 국가의 힘이란 현실주의가 주목하는 물질적 힘이 아니라 국가가 구사할 수 있는 능력(power)이다. 자카리아는 국가의 힘(state power)과 국가의 역량(national power)을 구분하여 외교정책을 결정할 때 중요한 변수는 정부가 목적을 달성하기 위해 쓸 수 있는 국내의 역량임을 강조한다(Zakaria 1998). 크리스텐슨(Christensen, 1996) 역시 외교정책을 결정하는 데 있어서 지도자가 국내의 인적, 물질 자원을 동원할 수 있는 능력, 즉 국내 정치적 능력(national political power)이 중요한 역할을 한다는 점을 강조한다. 월포스(Wohlforth, 1993)의 경우, '힘'이라는 개념 자체의 불확실성을 지적하며 힘에 대한 인식(perception)은 단위수준에서 정책결정자에 따라 변화한다고 주장한다.

신고전현실주의자들 중 관념(idea)의 중요성을 강조하는 입장도 있다. 예컨대 레인(Layne, 2007)은 힘의 분포를 독립변수로 인정하면서도, 1940년대 미국의 확대정책을 국내적 변수인 문호개방정책의 이념(ideology)의 변화에 따른 결과로 분석한다. 키첸(Kitchen, 2010)은 체계적 제약과 국가의 안보전략 사이에서 핵심적인 매개변수는 관념(idea)이라고 본다. 국가의 안보전략과 국가이익이 국제체계에 대한 국가의 분석과 정책결정과정에서 구체화되는 이념에 의해 도출된다는 것이다. 라이(Lai 2014)는 일본의 대중국 정책을 분석하면서, 미국의 전략이 단위수준의 내셔널리즘(nationalism)의 매개를 통해 나타난 결과가 일본의 대중정책이라고 진단한다.

이처럼 신고전현실주의는 국내(단위수준)의 변수를 다양하게 설정함으로써 월츠의 힘의 균형이론이 지니는 한계를 극복하고, 구조적 요인으로 설명할 수 없는 각국의 상이한 안보정책을 분석할 수 있는 도구를 제공한다. 그러나 구조를 부차적이고 임시적인 변수로 취급하고 단위를 자율적 존재로 일반화하는 문제점도 지니고 있다. 이는 신고전현실주의가 다루고 있는 '구조'의 정의에 대한 의문과 연결된다.

신고전현실주의에서 구조적 제약은 '불확실하고 비정형적인'(unclear and indeterminate) 변수이다(Elman and Jensen 2014, 11). 단위 수준의 변수들

이 다양하게 설정되어 구조적 요인을 '매개'한다는 주장과는 달리, 단위수준의 변수들이 독립변수가 되고 오히려 위협과 같은 구조적 변수들이 매개변수로 취급되기도 한다. 이들은 구조적 변수와 단위 수준의 변수들간의 우선성(primacy)을 다루지 않은 채, 국내적 변수가 구조를 매개하여 외교정책을 결정한다고 봄으로써 결과적으로 구조적 변수는 단순한 '외적 환경' 수준으로 전락한다.

구조가 '비정형적이고' 단위 수준 변수들의 매개를 통해 변화될 수 있으려면 국가의 전략적 자율성이 전제되어야 한다. 국제체계에서 국가가 완전한 전략적 자율성을 지닐 수 있는지는 의문이지만, 최소한 국가들마다 국제체계에서 차지한 위치(position)에 따라 자율성의 정도가 상이할 수 있다는 전제는 도입되어야 한다. 더욱이 한국이나 일본과 같이 동맹의 하위 파트너인 경우 국가의 전략적 자율성은 제한될 수 밖에 없다. 국내정치적 변수들에 의해 구조적 제약이 매개된다고 전제하기 어려운 것이다.

한일안보협력을 분석할 때 가장 중요한 점은 한국과 일본이 취할 수 있는 최우선적인 안보정책이 미국과의 동맹체제 견지라는 것이다. 전후 일본에 있어 미일동맹체제는 안보의 기반이자 기축으로 존재해왔으며, 이는 한국의 경우도 마찬가지이다. 한국과 일본이 미국과의 동맹에 의존한다는 것은 안보와 자율성 간의 교환을 의미한다.⁹⁾ 한미동맹과 미일동맹은 비대칭 동맹관계의 전형적 사례라고 볼 수 있는데, 이러한 관계에서 강대국은 안보정책에서 자율성을 행사하는 대신 동맹국의 안보를 제고하는 반면 강대국으로부터 안보를 제공받은 국가의 자율성은 하락된다.¹⁰⁾ 요컨대 한국과 일본은 한미동맹체제와 미일동맹체제라는 제약을 벗어날 수 있는 가능성이 매우 낮다는 점에서 정책결정과정에서 그 자율성이 제한된다.¹¹⁾ 여기서 자율성이란 곧 단위수준의 변수의 영향을 의미한다.

9) 동맹관계에서 안보와 자율성 간의 교환에 관해서는 Morrow(2001)를 참조.

10) Morrow(2001, 930). 한미동맹의 비대칭성에 대해서는 이상철(2004), 최종건·김용철(2006)에서 자세한 논의가 되어있다.

11) 이에 대한 필자의 견해는 안보정책에 한정된다. 예를 들어 경제정책은 국내 산업구조와 이익단체의 영향을 받기 때문에 국내정치적 동학을 무시할 수 없다. 그러나 정치적 판단의 영역인 안보정책의 경우 경제정책과 다른 분석이 필요하다. 또한 구조적 요인이 한국과 일본의 안보정책에서 일차적 중요성을 지닌다고 하는 본 논문의 견해는 한일안보협력을 분석하는 데에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 요시다 노선(吉田路線)과 나카노네 야스히로(中曾根康弘)의 자주국방노선, 그리고 오히라 마사요시(大平正芳)의 종합안전보장정책은 각 지도자의 정치이념과 정권 연합과 같은 국내정치적 동학의 영향을 받아 나타난 일본의 안보정책으로 볼 수 있다. 일본 안보정책에 있어 구조적 요인의 우선성은 전후 일본 안보정책의 다양성을 부정하는 것은 아님을 밝힌

이러한 이론적 맥락에서 본 연구는 한일안보협력에 영향을 미치는 구조 수준과 단위 수준의 변수들을 병립적으로 설정하여 한일 안보협력의 변이를 설명하려고 시도한다. 본 연구는 한일 안보협력의 사례를 분석하여 구조 수준과 단위 수준의 변수들의 설명력과 양자 간의 관계를 확인하려는 이론적 작업에 목적을 두는 것이 아니다. 더욱이 구조와 단위 수준의 변수들이 각각 병립적인 독립변수들이지, 혹은 단위 수준의 변수들이 구조적 제약을 매개하는지에 대한 일반론적인 이론적 논의를 지향하지도 않는다. 다만, 전략적 자율성이 제한되어 있다는 전제하에서 구조 수준의 변수들이 지닌 결정력과 단위 수준의 변수들이 행사하는 영향력을 평가하려는 것이다.

III. 한일안보협력의 결정요인

본 연구에서 설정한 구조 수준의 독립변수는 안보 위협과 미국의 동아시아 전략이다. 구조적 요인들은 기본적으로 한일안보협력에 긍정적으로 작용한다. 우선 본 연구에서는 위협 인식이 한일안보협력에 일차적 영향을 미치는 것으로 설정되었다. 이 위협의 대상은 한국과 일본에게 각기 다를 수 있다. 1990년대에는 북한이 한국과 일본에게 공통의 위협이었다. 그러나 2000년대에 중국의 힘이 부상함에 따라 일본은 북한과 중국을 위협으로 인식하기 시작하였다. 반대로 한국의 입장에서는 중국보다 북한이 더 큰 위협으로 존재한다. 북한의 위협은 일본의 입장에서 한일안보협력을 추진할 변수로 작용한다. 반대로 한국에 북한의 위협은 직선적으로 한일안보협력으로 이어지는 변수는 아니다. 이는 앞서 언급했듯이 북한에 대비하는 한미동맹이 존재하기 때문이다. 다만 일본의 경우 안보 전략이 부재하였던 1990년대 북한의 위협은 한일안보협력 추진에 긍정적으로 작용하였다.

다음으로, 미국의 동아시아 전략을 고려해야 한다. 한국과 일본에게 미국과의 안보동맹 견지는 ‘구조적 결정요인’(structural imperative)으로 존재한다. 한일 양국은 미국의 동아시아 전략에 편입되어 왔으며 미국 안보전략의 변화는 한·일

다. 여기서 지적할 수 있는 것은 미일동맹체제의 효율적 유지라는 기본 노선은 변화하지 않았다는 점이다.

양국의 안보정책에 반영된다. 특히 1990년대와 2000년대의 안보협력 형태는 미국을 매개하는가 여부에 따라 달라진다. 1990년대에는 한일 양자적 협력관계가 형성되었다면 2000년대는 미국을 매개 혹은 미국과 함께하는 안보협력이라는 특징이 있다. 일본이 중국을 위협으로 인식하게 된 상황과 더불어 2000년대 중반부터 두드러지는 미중관계는 일본의 안보전략에 영향을 주는 구조적 요인으로 작용한다. 2000년대 이후 복잡해지는 동아시아 질서에서 한국과 일본의 전략의 차이가 나타나는 부분이다. 또한 1990년대 후반 김대중 정부 시기 나타나는 대북정책상의 한미일 공조체제와 2000년대 후반 이명박 정부 시기의 한미일 안보협력에서도 미국은 한일안보협력을 중재하고 추진하는 역할을 하였다.

단위 수준의 변수로 본 연구는 한일관계의 특수성에서 도출되는 ‘역사’ 문제와 ‘북일관계’를 설정하였다. 우선 역사 변수는 기본적으로 한일안보협력 형성에 부정적 영향을 미치는 변수로 작용한다. 본 논문의 분석대상인 지난 20여년 동안 간의 한일관계의 전개에서도 한일관계의 정치적 악화 이면에는 항상 역사문제의 정치화가 작동해왔다. 일본 정치 지도자들의 역사 관련 발언, 영토문제, 교과서문제, 위안부문제는 같은 과거사를 둘러싼 양국 사이의 쟁점은 단순히 과거사와 관련된 쟁점으로 끝나는 것이 아니라 2015년 현재에서도 한일관계를 좌우하는 한일관계의 본질인 것이다. 이러한 역사 문제를 한일 양국이 어떻게 인식하고 어떻게 국내정치적으로 소화시키며 어떻게 양국간의 갈등을 해결해 가는지에 따라 한일관계의 성격이 변화하며 한일 안보협력이 영향을 받게 된다.

본 연구는 역사 변수를 한일안보협력의 장애요인과 같은 임시적 요소로 인식하지 않는다. 안보협력을 포괄하는 한일관계의 성격에 영향을 미치는 독립적인 변수로 설정하고 있는 것이다. 이와 함께 지적해야 할 점은 일제 강점기라는 한국이 겪은 역사에서 유래되는 일본의 위협이다. 한국이 지니는 일본의 위협이란 일본이 군사력을 증가함으로써 한국에 대한 실질적인 공격가능성이 증가하는 현실주의적 측면을 지적하는 것이 아니다. 그보다는 한일 간 역사적 관계에서 도출되는, 일본의 군사력 증강에 대한 한국의 잠재적 경계와 같은 위협인식으로 본다.¹²⁾ 즉, 국교정상화 이후 한국과 일본이 서로 교류를 삼화해온 과정이 존재

12) 이종원(1999, 79)은 이승만 대통령의 미국에 대한 군사력 증강을 요청한 배경에는 한국이 일본의 군사력 확증 기세에 대한 경계의 의도가 있었다고 분석한다. 1965년 국교정상화 이전인 1950년대와 본 논문이 다루는 1990년부터 2012년까지 한국이 지니는 일본의 위협 인식에는 질적 차이가 있다.

하더라도, 과거 일제 강점기를 겪은 한국이 일본의 군사력 증강 자체에 대해 지니는 거부감이 한일 간의 역사에서 도출되며, 이로 인해 한일 안보협력에 부정적 효과가 나타날 수 있는 것이다.

단위 수준에서 한일관계의 특수성으로부터 도출되는 또 다른 변수는 북일관계, 정확히는 북일접근이다. 1990년부터 2012년까지는 북일관계가 크게 변동된 시기이다. 일본은 1990년부터 북일 수교협상을 통해 북일 간의 현안 해결을 시도해왔다. 이러한 북일접근은 동아시아 구조를 변화시킬 가능성을 내포하는 동시에 한국에게 안보문제로 존재한다.¹³⁾ 따라서 한국에게 일본과의 안보협력을 선택하게 하는 중요 변수로 작용한다. 한국은 기본적으로 북일접근이 일어났을 때 이를 견제하려는 목적으로 일본과의 안보협력을 취한다. 이 변수는 한국의 위협 인식에 영향을 주는 대북정책과 비례적 연관성을 지닌다. 다시 말해, 한국 정부가 대북 유화정책을 취할 때, 즉 한국의 북한에 대한 위협인식이 저하될 때 이 변수의 영향력도 역시 하락한다. 그러나 한국이 대북 유화정책을 취하고 있더라도 북한의 군사 도발로 인해 북한의 위협이 증가할 경우는 영향을 발휘하지 않는다.

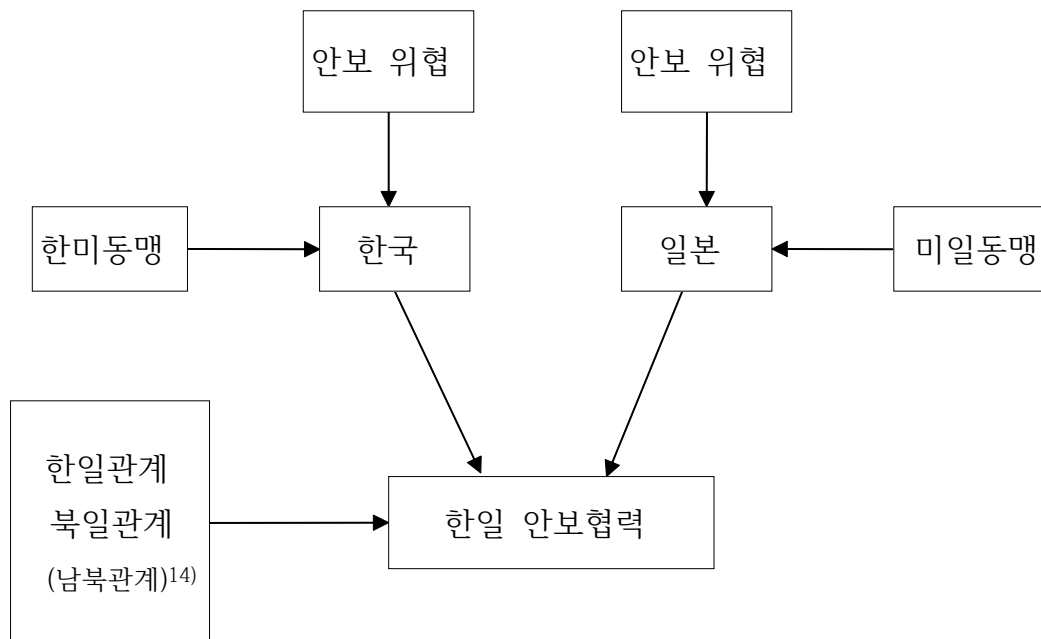
여기서 주목할 점은 북일관계와 역사요인과의 관계성이다. 북일관계와 역사요인은 반비례적으로 안보협력에 영향을 미친다. 북일접근이 일어나면 역사변수의 영향은 저하된다. 또한 북한의 위협과 역사변수도 반비례적으로 안보협력에 영향을 미친다. 다시 말해 북한의 위협이 증가하면 안보협력에 부정적으로 작용하는 역사변수는 저하된다. 다만 한국에 대한 북한의 위협이 증대한다고 하더라도 곧바로 한일안보협력으로 이어지지 않는다. 반대로 북한의 위협이 저하될 경우 혹은 북일관계의 접근이 한국에게 위협으로 적용하지 않을 경우 역사변수의 영향력은 증가한다.

본 논문은 1990년부터 2012년까지 한일안보협력을 형성기(1990년 ~ 1993년),

13) 북일관계가 한일관계에 영향을 미친다고 보는 기존 연구들이 존재한다. 손기섭(2010), 이원덕(2001). 이러한 기존연구들은 북일관계를 한일(안보)협력의 결정요인으로 지적하는 것에 그치고 있다. 즉 북일관계와 협력의 형성 여부를 결정하는 메커니즘에 대한 고찰은 부재한다. 이원덕(2001, 63)은 김대중 정부 이후에 북일 수교 교섭과 같은 북일관계 개선은 한국의 "국익에 부합된다"고 지적하여 일본의 대북한 경제지원은 "한국이 지불할 통일비용을 절감하는데 긍정적으로" 작용된다고 전망한다. 그러나 1990년대 한일안보협력의 전개과정에서 북일관계는 한국에게 경계 대상이며 일본과의 안보협력 여부를 결정하는 중요한 요인으로 작용한다.

확대기(1994년 ~ 2000년), 침체기(2001년 ~ 2006년), 전환기(2007년 ~ 2012년)로 구분한다. 한일안보협력은 매 시기 다른 양상을 보여주는데 본 논문은 각각의 작동 메커니즘을 다음 <그림 1>에서 보여주는 바와 같이 위협과 미국의 전략적 변화(한미동맹·미일동맹)라는 구조적 요인, 그리고 역사 요인과 북일관계라는 한일관계의 특수성을 통해 분석한다.

<분석틀>



14) 북일관계가 한일 안보협력에 미치는 영향력은 남북관계와 연동한다.

제 3 장 한일안보협력의 형성기: 1990년 ~ 1993년

동맹관계가 아닌 국가들의 안보협력을 연구할 때는 무엇을 위한 협력인지, 즉 안보협력의 목적과 의도를 밝히는 것이 중요하다. 한일안보협력이 활성화된 시기는 동아시아에서 북한의 위협이 부각되면서 한반도에서의 무력충돌이 일어날 현실적 가능성이 커진 1993년부터라고 볼 수 있다. 그러나 한일 양국이 안보협력 구축을 향한 기반을 형성하기 시작한 시기는 그 이전 북한의 핵개발 의혹이 표면화된 1980년대 말, 구체적으로는 탈냉전기 1990년부터라고 볼 수 있다. 본 연구는 한일 간의 안보협력이 정산 간에서 합의기 이루어진 1990년부터 1993년까지를 한일 안보협력의 시작으로 규정한다.

일본의 위협 인식은 냉전시기와 탈냉전시기로 구분할 수 있는데, 탈냉전시기 시작된 한일안보협력에 대한 일본의 의도를 밝히기 위해서는 먼저 냉전시기의 일본의 위협인식을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본장에서는 먼저 냉전시기의 일본 위협 인식을 살펴보고 1980년대부터 부각된 북한 핵개발 의혹이 일본에게 위협으로 다가오는 과정과 이에 대한 대응책으로서 일본이 한일안보협력을 전개하는 과정을 살펴보겠다. 구체적으로 일본이 1990년부터 한일안보협력을 시작한 원천적 이유는 ① 북한 위협 인식의 촉발과 ② 이에 대한 대처로서 한국과의 안보협력을 모색한 것임을 밝히고자 한다. 먼저 일본 위협인식의 변화를 냉전시기 한일 안보관계를 살펴봄으로써 분석하겠다. 탈냉전시기 북한의 위협이 등장하면서 일본은 북한과 수교협상을 가지게 되었는데 이 과정이 탈냉전시기 한일 안보협력이 형성되는데 계기가 되었다. 따라서 3장에서 먼저 일본의 대한 인식보다 대북 인식과 북일관계에 초점을 맞추겠다. 나아가 이에 대한 한국의 대응을 ① 대북정책에 나타난 한국의 북한 위협 인식, ② 북일접근에 대한 한국의 태도, ③ 1990년대 부상한 일본의 위협을 중심으로 살펴보겠다.

한일 안보협력에 관한 정상 간의 합의는 김영삼 정부 초반에서도 지속된다. 북핵위기가 고조되고 일본의 위협이 한국 내에서 부각되는 상황에서 한국은 왜 일본과의 안보협력을 추진했을까.

I. 일본의 위협 인식

냉전시기 한일안보협력과 본 논문에서 분석하고자 하는 탈냉전시기의 한일안보협력의 질적 차이는 일본의 위협인식에 있다. 냉전시기 한일안보협력이 이루어졌다면 이는 구체적으로 일본에 있어 미일 안보동맹체제를 유효하게 유지한다는 점이 부각된다. 그렇다면 냉전시기의 한일안보관계를 어떻게 볼 수 있을까. 먼저 냉전시기의 한일안보관계를 일본의 위협 인식을 분석함으로써 살펴보겠다.

1. 1970년대: 직접적 위협 인식의 부재

(1) 「한국조항」과 냉전시기 한일안보관계

냉전시기 한일 안보관계에서 주목할 점은 1969년 미일정상회담 공동성명에서 "한반도의 안전은 일본에게 긴요"라고 하는 이른바 「한국조항」이 확인되었다는 것이다. 한국조항은 데탕트 시기 닉슨(Richard Nixon) 행정부의 동아시아 전략을 반영한 것으로 볼 수 있는데, 이를 미일관계, 한일관계 그리고 한미일 안보관계라는 맥락에서 분석하는 기존연구들이 다수 존재한다.

중요한 점은 미국, 일본, 한국의 입장에서 한국조항이 갖는 안보적 목적과 의의가 각기 달라진다는 것이다. 한국조항의 안보적 의의는 닉슨 행정부에게 오키나와 반환의 문제와 관련이 있었다. 미국은 오키나와 반환 이후에도 "한국, 대만 그리고 베트남" 방위를 위해 오키나와 기지의 사용의 "무제한적 권리"를 지니는 것이 중요했다(李庭植 1986, 105). 한반도 유사시 일본 내의 미군기지 사용을 일본이 적극 지지하겠다고 하는 한국조항은 한국에 있어서는 "안보문제"였다(崔慶原 2014, 66).¹⁵⁾ 그 배경에는 데탕트 시기 닉슨 행정부의 동아시아 전략변화가 있었다. 1968년 푸에블로 호 사건에 대한 미국의 대처는 미국에 대한 한국의 신뢰를 떨어뜨렸고 박정희 대통령은 한반도에 대한 "미국의 관여"를 의심하였다(李庭植 1989, 102). 이러한 절박성에서 볼 때 한국은 미일 간의 한국조항 합의를 한국의 안보라는 관점에서 인식하고 있었다고 볼 수 있는데, 문제는 일본 스스로가 한국조항을 지역적 안보형성에 기여하는 맥락에서 접근하지 않았다

15) 崔慶原(2014)은 한국조항을 둘러싼 한일 간의 마찰이 존재했다는 점을 지적한다.

는 점이다. 한국조향을 둘러싼 한국과 일본의 해석의 차이가 파생되는 원인은 냉전시기 일본의 위협 인식이 미일동맹유지에서 파생된 것이었다고 보는 본 논문의 주장과 관련이 있다. 1969년 미일 간에 확인된 한국조향은 일본의 대한(對韓) 협력의 측면에서 분석할 수 있다기보다 지역적 안전 유지에 대한 미국의 역할을 기대하는 일본의 의도, 즉 미일안보동맹의 유지라는 요시다 노선의 결과로 볼 수 있다.

냉전시기의 한일안보관계에 있어 보다 큰 쟁점은 1970년대 초에 일어난 한국 중화학공업 활성화에 대한 일본의 지원을 어떻게 분석할 것인가이다. 한국조향이 미일 간에 발표된 이후 1970년대 박정희 대통령은 중화학공업 활성화에 나선다.

냉전시기 한일 간의 안보협력관계를 강조하는 연구들은 한미일 안보협력관계보다 한일 양자적 관계에 주목한다. 즉 닉슨 행정부 시기 동아시아 지역에 대한 미국의 관여 저하를 배경으로 한국이 일본과의 경제협력관계를 모색하기 시작하였다는 점을 강조한다(倉田秀也 2011, 176). 즉 한국의 이른바 '방기'에 대한 두려움은 한국으로 하여금 일본과의 경제협력체제를 강화하게 했다고 보는 분석인데 한일 간의 협력구도에서 한일 관료회담의 역할에 주목한다. "한국의 안전"을 일본의 안보와 연관시키는 한국의 움직임은 1969년 미일 간에 한국조향이 확인되기 이전인 1968년 제2회 한일 각료회담에서도 나타났다. 이 회의 공동선언에서 한일 양국은 "한국의 안전과 번영이 일본[의 안전과 번영]에 중대한 영향을 끼치는 것"을 인정하였다(日本 外交青書 1968). 이어 1969년 박정희 대통령은 "한국의 안전이 일본에 직결된다"고 발언했는데, 쿠라타(倉田秀也, 2001)는 이 발언을 안보에 대한 일본의 역할을 기대하는 한국의 의도 측면에서 분석한다. 또한 한일 각료회담의 역할은 1970년대 초 한국의 중화학 공업 강화 정책에 대한 일본의 경제지원에 관한 한일 간의 조정 과정에서도 중요하게 부각되었다. 1969년 제3회 각료회담 공동성언에서도 한국과 일본은 "양국의 안전과 번영이 지극히 밀접한 관계"에 있다는 점을 합의하였으며 "아시아에서의 변화와 번영"이라는 "공통의 목표"를 위한 양국의 "협조"와 "노력"을 계속할 것을 확인했다(日本 外交青書 1969). 즉 '전시'뿐만 아니라 '평시'에도 "한국의 국방산업육성"에 대한 한일 양국의 협력구도가 형성된 기반이 되었다(倉田秀也 2011, 171; 최희식 2011b, 307).

문제는 중화학공업에 대한 경제지원이 일본에 어떤 의미를 가졌는지에 있다.

한국 중화학공업 강화정책에 대한 일본의 경제지원은 한일경제지원위원회를 통해서 "정부베이스(政府ベース)"로 결정되는 과정을 거쳐 이루어졌다.¹⁶⁾ 포항종합제철 성립에 대한 차관을 둘러싸고 일본 내에서는 논쟁이 전개되었다.¹⁷⁾ 군수산업차관을 금지하고 있는 일본으로서는 군사지원 목적의 차관임을 인정할 수 없었다. 1973년 나카소네(中曽根康弘) 통상산업대신은 "군사력증강을 위해 진행되는 것이 아니"며 "민생안정과 국민경제발전을 목적으로" 두고 있다는 점을 강조하면서 "인도 기타 발전도상국에게 제철소 건설을 지원하는 것과 같은 성격"임을 밝힌 바 있다.¹⁸⁾ 이러한 공식적 발언과 달리 1970년대 일본의 대한 차관을 간접적 군사협력의 형태로 보는 시각은 한국의 '자주국방'노선에 대한 지원으로 분석한다(倉田2001; 최희식 2011b; 崔慶原 2014). 중요한 것은 1970년대 일본의 대한경제지원은 지역적 안전이라는 관점에서 추진되었으며 이러한 일본의 목적과 한국의 전략적 의도가 합치되었다는 것이다.

본 논문의 연구 대상인 탈냉전시기와 냉전시기 한일안보관계의 질적 차이라는 맥락에서 중요한 것은 당시 일본의 위협 인식이다. 한국조항의 의의에 대해 1972년 사토 에이사쿠(佐藤栄作)총리는 다음과 같은 인식을 보여준다.

우리나라에 근접한 [대만과 한국과 같은] 이러한 지역을 둘러싸고 국제긴장이 격화된다면 이는 우리나라에게 중대한 관심의 대상이 될 수밖에 없다고 하는 일반적인 생각을 표명한 것이다.¹⁹⁾

16) 1970년 3월 5일 제63회 국회 중의원 내각위원회 통상산업성 무역진흥국장 고토 마사키(後藤正記)발언.

17) 특히 포항종합제철에 대한 일본의 경제지원을 사실상 군사원조로 보며 이에 대한 비판이 일본 국회에서 사회당, 공산당으로부터 전개되었다. 고바야시 마사코(小林政子) 공산당 중의원위원은 1970년 8월 6일 제63회 국회 오쿠라(大蔵)위원회에서 "실질적 군사원조"라고 비판하였다. 당시 국회기록에서 박정희 대통령 시기 중화학공업에 대한 일본의 지원이 사실상의 한국 군수산업 지원이라는 점을 인정하지 않으면서 이에 대한 양해를 구하는 정부의 모습이 나타난다. 예를 들어 후쿠다다게오(福田赳夫)오쿠라 대신은 이러한 비판에 대해 "[포항종합제철의] 제품을 어떻게 사용할지가 이 기회공업차관의 중심과제이다. 철석같이 그렇게 생각하고 있으니 아무쪼록 순식하게 받아들여주시길 부탁드립니다"라고 답한 바 있다(동일 위원회 후쿠다 오쿠라대신 발언).

18) 1973년 9월 23일 제71회 국회 중의원 본회의 제37호 나카소네 통상산업대신 발언.

19) 1972년 3월 1일 제68회 국회 참의원 본회의 제6호 사토 총리 발언.

1969년 미일 간에 확인된 한국조항은 1975년 8월 미키 총리와 미국 포드(Gerald Rudolph Ford) 대통령의 정상회담에서 재확인되었다. 정상회담 공동신문성명에서 미국과 일본 양국은 한반도 유사시 주일미군의 한반도 전투작전행위에 대해 일본이 긍정적인 태도를 취할 것이라 밝혔다. 이는 미중관계의 개선이라는 동아시아 정세의 변화를 배경으로 「대만조항」이 "형해화"된 과정과 대조를 이룬다(崔慶原 2014, 151). 한국조항의 재확인을 둘러싸고 한일 간에 "정책공방"이 있었으며, 1975년 9월에 열린 제8회 한일 각료회담 공동성명에서 일본은 한국에게 한국조항과 관련된 부분을 삭제하도록 요청하였다(崔慶原 2014, 217). 한국조항에 대한 한일 간의 입장 차이는 일본이 한국조항을 미일안보체제라는 측면에서 접근하였다는 점에 유래한다.

북한의 위협이 분명히 존재하는 한국과 달리 이 시기 일본의 안보적 관심은 특정 국가의 위협이 아니라 '지역적 안전' 유지에 있었다. 만약 한반도에서 유사 발생한다면 이 분쟁에 연루된다고 하는 두려움이 존재하였다. 특히 한국조항의 사전협의제와 오키나와 반환문제를 둘러싼 한국과 일본의 입장 차이는 한국과 일본의 위협 인식에서 유래한다. 다음부터는 데탕트 시기의 일본 위협인식을 살펴보겠다.

(2) 기반적방위력 구상

냉전시기 일본의 안보정책의 기축은 헌법에서 도출되는 전수방위(專守防衛)방침이라고 할 수 있다. 전수방위는 "상대 국가로부터 무력공격을 받을 때 처음으로 방위력을 행사하[는]...수동적인 방위전략"이다.²⁰⁾ 「평화헌법」에 따른 전수방위의 견지는 일본의 방위방침인 방위대강보다 법적으로도 이념적으로도 더 위에 존재하며 방위정책의 근간을 이룬다. 전수방위 방침 하에서 일본의 방위정책은 방위력과 "미국의 공격력의 분업체제가 고정화되었다"(樋渡由美 2012, 8).

그렇다면 냉전시기 일본은 어떤 외적위협도 인식하지 않았는지 의문이 된다. 제2차 세계대전 이후 일본의 위협인식은 2010년까지 공식적 전략방침인 기반적방위력(基盤的防衛力) 개념으로 구체화되었다고 볼 수 있다. 기반적방위력은 그

20)일본 방위성 홈페이지, 『防衛政策の基本』
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon03.html> [검색일 2015/7/17].

개념이 방위백서에서 공식적으로 기재되기 시작한 1976년부터 1981년까지와 다시 등장한 1992년 이후 시기의 사용에 있어 개념의 차이를 보인다. 여기서는 냉전시기의 일본 위협 인식을 「방위계획대강(防衛計画の大綱)」(51대강)의 기반적방위력 구상을 통해서 살펴보겠다. 왜냐하면 51대강 기반적방위력 구상은 그만큼 당시 국제정세 및 동아시아 정세에 대한 일본의 위협인식이 나타나는 지표로 평가할 수 있기 때문이다.

1976년 10월 각의에서 결정된 일본 51대강에서 기반적방위력 구성이 방위정책 방침으로 채택되었다. 기반적방위력 구상의 구체화 과정에서 주목해야 할 것은 「KB(久保)논문」이다. 이 논문은 1970년대 일본 방위정책 결정과정의 중추에 있었던 구보 타쿠야(久保卓也) 방위국장이 1971년 본인의 방위구상을 발표한 것이다(福田毅 2006, 149). 구보는 일본에게 "퍼시블[possible]한 위협"은 존재하지만 "프러바블[probable]한 위협은 없다"고 인식하고 있었다(福田毅 2006, 149). 구체적으로는 1970년 당시 일본이 "주변지역의 분쟁의 영향을 받거나(紛争が波及), 대륙붕이나 오키나와를 둘러싼 분쟁 정도"²¹⁾는 일어날 수 있겠지만 특정한 국가가 위협으로서 존재한다고 보지 않았다. 구보는 이러한 위협인식을 기반적방위력 구상으로 구체화였다.²²⁾ 51대강에서 방위지침으로 받아들여진 기반적방위력은 특정한 위협의 존재를 전제로 하는, 즉 군사적 위협에 직접 대항하는 것을 목적으로 하는 소요방위력(所要防衛力)과 달리 51대강 기반적방위력 구상은 "한정적인 것과 동시에 소규모 침략까지의 사태에 유효적인 대처를 할 수 있는 능력"을 갖추는 것을 목표로 하고 있었다(1981년 방위백서). 따라서 51대강 기반적방위력은 영어로 "Standard Defence Concept"로 번역된다(道下徳成 2004, 3).

월트(Stephen M. Walt)는 위협균형이론에서 국가의 위협 인식은 힘의 총합(aggregate power), 지정학적인 근접성, 공격의 의도, 공격력의 수준에서 계산된다고 주장한다(Walt 1987, 21). 반면 51대강의 기반적방위력에서는 공격의 의

21) 인용부분은 福田毅(2006, 149).

22) 기반적방위력 구상의 시초가 오로지 KB논문인지에 대해서는 반대 의견이 있다. 1969년 당시 방위청 직원이었던 니시히로 세이키(西廣整輝)와 호슈야마 노보루(宝珠山昇)는 육상자위대 장기계획 장비구상을 시안하고 있을 때 "육막(육상막료간부)이 제안한 소요방위력 24만 명을 목표로 하는 것은 무리이다. 부족분 6만 명은 유사시 급증하여 대응하는 미국의 사례를 참고로 해서 근속 조성할 수 있는 기반을 정비 보유하는 방향으로 조정하자"라는 취지로 합의하였다. 호슈야마(2005)는 기반적방위력 구상은 이 합의를 기반으로 구보가 명칭을 붙였다고 증언한 바 있다.

도는 국제정세 또한 국제정치구조에 영향을 받기 때문에 공격의 "가능성은 저절로 한정되어" 있으며, 공격의 의도는 침공규모가 크면 클수록 국제구조의 제약을 받는다는 인식을 갖고 있다(日本 防衛白書 1981). 무엇보다 전수방위의 사수를 목표로 한다는 점에서 냉전시기 일본에게 위협은 잠재적인 것이 아니라 다급하고 명백한 것이었다. 이러한 맥락에서 51대강 기반적방위력 구상은 그 움직임을 파악하기 어려운 "한정적이고 소규모 침략침략"에 대처하는 것을 목적으로 하고 있다(日本 防衛白書 1981).

이처럼 51대강 기반적방위력에 나타나는 일본의 위협인식과 방위구상은 소규모 침략의 가능성에 한정된다고 볼 수 있는데, 이는 미일안보체제의 유효적인 유지를 대전제로 두고 있으며 이와 더불어 다음과 같은 정세인식을 전제로 하고 있었다.

1. 미국, 소련 모두 핵전쟁을 회피하고 양쪽이 본격적으로 연루되는 통상기에 의한 전쟁을 피하도록 노력할 것이다.
2. 소련에게 유럽문제 -NATO과의 대치, 동유럽국가의 컨트롤 등-는 존속할 것이다.
3. 중소관계는 임시로 부분적 개선은 있더라도 대립 해소에 이르는 가능성은 적을 것이다.
4. 미중관계는 상호 관계조정을 향후 지속할 것이다.
5. 한반도에서는 대체로 현상상태가 유지될 것이고 적어도 큰 무력 분쟁으로 발전하지 않을 것이다.

이상과 같은 국제환경의 전제가 크게 변하지 않는 한 우리나라[일본]에 대한 외국으로부터의 본격적 대규모 무력 침략의 가능성은 생각하기 어렵다. 그렇지만 주변에서 발생한 무력분쟁의 파급이나 소규모 무력 침략의 가능성까지 부정하기 어렵다고 판단된다

(日本 防衛白書 1981).

1976년에 기반적방위력이 채택되는 배경에는 미소 데탕트 시기였다는 점이 크게 작용한다. 또한 1970년대 기반적방위력은 억제적 정책으로 이해할 수 있는데 이는 유사시 "공격의 역할을 미군에게 맡겼기 때문"이다(福田毅 2006, 150). 1970년대 말 소련의 아프가니스탄 침공을 계기로 데탕트의 지속 가능성이 낮아지고, 극동소련군 증가가 현실적 문제로 다가오는 등 국제정세가 불안정

해짐에 따라 51대강 기반적방위력 구상에 대한 언급은 1981년 방위백서를 마지막으로 사라졌다. 이후 기반적방위력 구상은 탈냉전 시기 국제질서의 변화를 바탕으로 1992년 방위백서에서 개념이 수정되어 다시 등장하였다.

51대강에서 나타난 기반적방위력 구상의 정책적 타당성에 대해 논쟁들이 존재한다. 51대강 책정과정에서는 일본 국내정권의 이념적 성격과 정책 엘리트인 방위청 고위 관료의 존재를 무시할 수 없는 것도 사실이다. "탈위협론(脫威脅論)"에 기초하는 51대강 기반적방위력은 전후 안보정책에 대해 민감한 국민들로부터의 지지와 "예산의 제약"을 동시에 달성할 수 있는 "비군사적 고려"가 적용되었다는 점도 부정할 수 없다(村田晃嗣 1997, 83). 또한 구보의 "탈위협론(脫威脅論)"에 반대하는 일본 자위대 무관(武官)들인 이른바 「제복조(制服組)」와 구보를 비롯한 사무처 소속인 방위청 관료 「양복조(背広組)」 사이의 신경전의 결과라는 측면이 있다(村田晃嗣 1997; 福田毅 2006). 51대강에서 기반적방위력이 채택된 것은 「양복조」의 승리로 볼 수 있는데 이러한 결과에는 1974년 12월 미키 다케오(三木武夫) 내각의 성립이 영향을 끼쳤다(村田晃嗣 1997, 83-84). 자민당 내에서 중도좌파(비둘기파)인 미키 다케오 총리와 방위청장관 사카타 미치타(坂田道太)는 방위정책 책정과정에서 "국민과의 합의 형성"에 중점을 두고 있었으며 이는 구보의 문제의식과도 같았다(真田尚剛 2010, 34-35). 미키 정권 당시 일본 방위비 국민총생산(Gross National Product, GNP) 1% 이내로 한정하는 방위비 정량제가 각의 결정되었는데 이 결정도 역시 군사력 증강과 이에 대한 국민의 지지 사이에 존재하는 괴리, 즉 "방위정책과 국민과의 거리를 가까이 하는" 미키 정권의 태도를 반영한 것이었다(真田尚剛 2010, 35). 51대강 기반적방위력은 오로지 국제정세에 대한 인식에 입각한 것이 아니라 국내 정치적 사회적 타협의 결과라는 측면도 존재한다(真田尚剛 2010; 村田晃嗣 1997).

주지하듯이 51대강은 외적환경으로는 데탕트 시기라는 한정된 국제정세를 배경으로 하고 국내적으로는 GNP 1% 이내로 방위비 정량제를 제시하고 방위정책에 대해 국민과의 합의형성에 이루는 것을 목표로 하고 있었다. 이러한 맥락에서 책정된 51대강에 군사적 및 전략적 타당성에 대한 비판이 전개되고 있다. 무라타(村田晃嗣 1997, 87)는 "한정적이고 소규모 침략"에 대처할 수 있는 방위능력을 갖추는 것은 미일안보체제 하에서 "자기 한정적"이라고 분석한다. 이러한 관점에서 51대강을 "국제환경 변화에 취약"하고 "굉장히 내향적인 사고방식"이라

는 부정적 평가를 내린다(西川吉光 2008, 86; 樋渡由美 2012, 67).

51대강 기반적방위력 구상이 어설픈 국제정세 인식에서 도출되었으며 국내 정치적 판단의 결과라고 하더라도 이것이 당시 일본의 위협인식을 파악할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 1982년 방위백서부터 기반적방위력에 대한 언급이 사라지기 하였지만 국가 방위지침으로서의 51대강은 1995년 새로운 방위대강(95대강)이 책정되기 전까지 국가 방위정책의 기본 방침으로 존재하였다는 점을 경시할 수 없다.

2. 1980년대: 미일동맹과 위협인식

직접적이고 긴박한 위협의 부재라는 1970년대의 일본의 위협 인식은 1980년대에도 유지되었다. 미국의 안보전략과 연결되는 일본의 냉전시기 위협 인식은 1980년대 들어 더 두드러진다. 1980년대는 미일안보협력의 전환기로 구분할 수 있다. 월남(越南) 공산화 이후 동아시아 지역에 대한 "관여를 증대하려고 하는" 포드 정권은 동아시아 전략으로서 "미일안보장협력의 강화와 확대" 정책을 전개하였는데 1975년 「한국조항」 재확인은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(李奇泰 2012, 15). 소련이 아프가니스탄을 침공한 1978년 11월 일본은 미국과의 「방위협력지침(가이드라인)」을 발표한다. 데탕트가 붕괴된 1980년대 일본 국내에서는 「소련위협론」이 부각되고 일본이 서방측의 한 국가라는 의식이 본격적으로 나타나면서 미일안보체제의 질적 전환과 공고화에 큰 영향을 끼쳤다. 중요한 점은 일본 국내에서 소련의 위협 인식이 있었다고 하더라도 이는 미일안보체제에서 논의되는 문제였다는 것이다. 유효한 미일동맹의 유지는 일본 안보정책에서 가장 기본적이고 다른 상황을 압도하는 절대적 우선사항이었다. 즉 「소련위협론」은 소련을 일본에 대한 직접적 위협으로 간주한 결과라기보다는 미국 대 소련이라는 동아시아 냉전구조에서 도출된 것이라 할 수 있다. 극동소련군의 존재와 한반도의 유사사태는 1990년대 초반에 나타난 북한으로부터의 위협과는 다른 영역의 문제이었다. 일본은 미소 대립과 한반도 긴장의 지속 가능성을 인식하고 있었다. 그러나 51대강의 근간에는 한반도를 포함하는 직접적 위협의 부재와 미일동맹체제 견지에 대한 신뢰가 깔려있었다.

소련에 대한 일본의 위협 인식이 일본 스스로에 대한 위협 인식이 아니라 미 일안보체제를 견지함으로써 도출된 것이라는 사례가 바로 1980년대 나타난 씨레인(Sea lane)방위 구상이었다. 씨레인 방위는 소련의 아프가니스탄 침공과 이에 대응하는 공화당 보수파 레이건(Ronald Reagan) 정권의 대소전략에 호응하는 정책이었다. 51대강에서도 알 수 있듯이 이 시기 일본 안보정책에서 미일안보체제 견지와 대미(對美)협력이라는 측면이 두드러져 있었다. 미국의 대소(對蘇)강경노선과 이를 보완하기 위한 대일(對日) 방위력 분담요구는 1982년 9월 레이건-스즈키 젠코(鈴木善幸) 미일정상회담에서 미국과 일본이 소련의 위협인식을 공유하는 방식으로 정당화되었다. 씨레인 방위는 "일본이 일정 해역에서 해양지배(シーコントロール, sea control)에 협력함으로써 아시아·태평양 혹은 중동 지역에서의 유사시 미군군사력을 투입(パワープロダクション, power production)할 수 있게 만드는 것"이며, 이는 결과적으로 "일본 선박 운행의 안전에 기여한다"는 이해에 기반을 두고 있었다(渡辺昭夫 1985, 333). 1980년대 씨레인 방위 구상과 이에 따른 일본의 방위력 증강은 대소강경노선을 전개하는 미국의 전략에 호응하는 방식, 즉 미국의 대소위협인식을 일본이 공유하는 대미(對美)협력정책의 결과로 볼 수 있다.

이와 관련해 주목할 점은 1980년대 초 한일안보경협이다. 1980년대 초 전두환 정부는 일본에 안보 목적으로 60억 달러의 차관을 요청하였다. 차관을 둘러싼 2년에 걸친 한일 간 교섭의 결과 1983년 일본 나카소네 정권은 40억 달러의 차관을 결정하였다. 거액 차관의 결정은 한일 간 협상과 타협의 결과로 볼 수 있는데, 탈냉전시기 한일안보협력과의 차이는 전두환 정부가 직접적 군사협력보다 경제원조를 요청하였다는 점에 있다. 물론 1980년대 한국에 대한 일본의 지원에 대해서 1970년대와 같이 한일안보협력의 성격을 띠는 것으로 분석한 연구들이 있다. 즉 나카소네 정권 때 합의된 40억 달러 규모 경제지원의 의의를 "한미일이 단결해서 소련의 위협에 대항"한다는 점에서 전두환 대통령과 나카소네 총리 간의 "전략적 파트너십"이 존재했다고 보는 것이다(小此木政夫 2001, 209).²³⁾

'자유주의 진영'의 한 국가라는 점을 강조하는 나카소네 정권에서 같은 비공산주의 국가인 한국과 협력관계를 강화한 것은 타당한 선택이었다고 볼 수 있는

23) 과연 이 시기 한국과 일본이 과연 소련에 대한 위협인식을 '공유'하고 있었는지에 대해 의문이 제기될 수 있다.

데, 이것이 일본의 위협인식의 변화를 가져온 것은 아니었다. 일본이 한국에 대한 경제지원을 결정한 1983년 한일 공동선언에서도 알 수 있듯이 '한반도의 평화와 안전의 유지가 일본을 포함하는 평화와 안전을 위해 긴요'하다는 점은 변하지 않았다. 이러한 한반도에 대한 냉전시기 일본의 위협인식이 변화를 보이는 것은 1991년 한일정상회담이었는데 이에 대해서는 후술하겠다.

요컨대 기반적방위력이 새로운 개념으로 등장한 1992년까지 일본의 안보방위 전략은 직접적이고 긴박한 위협이 존재하지 않다는 인식에 입각하고 있었다. 한반도 유사와 대소위협인식은 있었지만 이는 씨레인 방위 구상과 같은 미일안보 동맹 견지에서 도출되는 것이었다. 빅터 차는 1975년대부터 1980년 한일협력이 활성화되는 배경에는 후견국인 미국으로부터의 방기의 두려움이 작용했다고 보고 있다(Cha 1999; 2000). 그러나 당시 일본 방위전략인 51대강 기반적방위력 구상을 살펴보면 현실은 이와 달랐다는 것을 알 수 있다. 일본은 데탕트 시기 대규모 군사충돌의 가능성에 대해 부정적인 예측을 전제로 하는 방위전략을 채택하고 있었으며 무엇보다 기반적방위력 구상뿐만 아니라 1980년대 일본의 방위정책의 전제에는 미일안보체제 견지에 대한 변함없는 의지가 있었다. 그러므로 냉전시기 일본의 안보정책은 위협인식에서 도출된 것이 아니라 미일안보체제 유지에 대한 강력한 의지에서 나타난 대미협력정책이라는 측면이 강조되어야 한다. 그리고 이는 냉전형 한일안보협력과 탈냉전형 한일안보협력을 결정적으로 가르는 기준이 된다.

3. 북한 핵개발 의혹과 북일관계

이러한 일본의 위협인식은 1990년 초반 북한의 핵개발과 지대지 미사일 개발 의혹의 부상으로 인해 전환기를 맞이하게 되었다. 이 전환은 냉전시기의 대소위협과 달리 일본이 북한을 직접적이고 다급한 위협으로 인식하기 시작했다는 것을 의미한다. 이는 1980년대 일본을 서방 측의 하나로 편입하는 과정에서 구체화된 씨레인 방위 정책과 같은 대미안보협력을 중심으로 한 안보정책에서의 전환이라고 볼 수 있는데, 이후 일본에서는 본토에 대한 직접적인 위협에 대처하기 위한 안보정책이 요구되기 시작했다. 이러한 점에서 1990년 초반의 한일안

보협력은 미국의 전략적 의도가 있었다는 점을 고려하더라도 북한의 위협에 대처하기 위한 일본의 대북 안보정책 형성의 시작이라고 평가할 수 있다.

1980년대 후반 북한은 1985년 12월 12일 NPT 가입하였으나 회원국의 필수 조건인 국제원자력기구(The International Atomic Energy Agency, IAEA)와 안전보장조치협정을 체결하지 않은 상태를 유지하고 있었다. 협정 체결 유보기간이 만료된 1988년 12월 이후 미국과 북한 간 참사관급의 접촉이 실시되었는데 북한의 핵개발 의혹은 해결되지 않았다(平岩俊司 2007, 27).

일본 국회에서 북한의 핵개발 의혹이 처음으로 언급된 것은 1989년 11월 29일 상의원 외교·안전보장에 관한 조사회에서였다. 그 당시 일본 정부는 북한 핵개발 보도를 접하긴 했지만 이에 대한 명백한 증거와 확신이 없었다.²⁴⁾ 방위청 또한 이에 대한 정보를 가지고 있지 않다는 입장을 밝히고 있었다.²⁵⁾ 이것은 공식적으로 핵문제를 언급하기에는 정치적으로 미묘한 시기였다는 점이 작용하였다.²⁶⁾ 1980년대 후반은 일본과 북한이 상호관계 개선을 위한 움직임을 보이고 있었던 때다. 후술하겠지만 1988년 노태우 정권이 발표한 「7·7 선언」 이후 타케시타 노보루(竹下登) 정권은 1989년 1월 대북 적시정책을 부정하고 북한과의 관계개선을 도모하는 내용을 담은 「우리나라의 한반도정책에 대하여」를 발표하였다. 즉 북한과 외교 루트를 만들려고 고심하고 있었다. 당시 일본 정부는 1983년 발생한 제18후지산마루사건(第18富士山丸事件)을 해결하기 위해서 외교적 노력을 기울이고 있었다. 1987년 대한항공 여객기 폭파사건에 대한 제재조치로 일본이 대북 경제제재를 발표한 이후 북한이 제재 대항 조치로 제18후지산마루사건에 대한 비공식 협의를 중단하자 북한에 구속되어 있던 선장의 석방과 귀국이 현실적으로 불가능해지자 일본 정부 내에서 초조감을 표명하기 시작하였다. 당시 타케시타 총리는 북일관계에서 "지극히 중요한 문제"는 제18후지산마루사건의 해결임을 밝히고 있다.²⁷⁾ 적어도 제18후지산마루사건이 해결의 기미를 보이지 않았던 1990년 초반까지는 일본은 북한의 핵개발 문제보다 북한과

24) 1989년 11월 29일 116회 국회 상의원 외교·안전보장에 관한 조사회 제2호 외무성 정보조사국정 야마시타 신타로(山下新太郎) 발언.

25) 1989년 11월 29일 116회 국회 상의원 외교·안전보장에 관한 조사회 방위청 참사관 오노데라 류지(小野寺龍二) 발언.

26) 제18후지산마루사건은 1983년 일본의 화물선 제18후지산마루의 선장과 기관장이 간첩혐의로 북한에 구속된 사건이다.

27) 1988년 8월 2일 제113회 국회 참의원 본회의 타케시타 발언.

의 관계 개선을 중요한 과제로 인식하고 있었다.²⁸⁾

1990년 4월에는 미국은 북한이 핵 재처리시설의 건설을 완료하였다고 발표하는 등 북한 핵개발 의혹이 현실로 드러나면서 일본 국내에서는 이에 대한 대처를 둘러싸고 논의가 활성화되었다. 쓰쿠바 대학(筑波大学) 교수 신도 에이치(進藤榮一)는 예산위원회에서 "북한의 움직임은……결코 외적에게 위협을 미치는 것이 아니"며 "내적 근대화를 이르기 위한 노력이라는 사실을 인식해야한다"고 의견을 밝힌 바가 있다.²⁹⁾ 반대로 쓰쿠바 대학 부교수 아키노 유타가(秋野豊)는 북한 핵문제는 일본에게 위협이 될 것이라 경고했다.³⁰⁾ 또한 북한이 안전보장조치협정 체결을 거부하고 있는 상태가 지속되자 1990년 중반부터 북한과의 외교 루트가 부재했던 일본은 IAEA 이사회를 통해서 북한의 협정 체결을 요구하기 시작하였다.

요컨대 1980년대 말부터 1990년까지 일본은 북일 간의 대화채널이 없는 상태에서 제18후지산마루사건을 비롯한 현안을 해결하려고 외교적 노력을 기울이고 있었다. 1980년대 말부터 일본은 북한의 핵개발에 대한 정보를 접하였고 그 정보의 정확성에 대해 확실한 공식적 입장을 표명하지는 않았으나 핵개발에 대한 위기의식은 존재한 상태였다. 한국과 북한과의 관계 완화의 징조가 보이고 북한 핵개발 의혹에 관한 정보가 불확실한 상태에서 일본은 북한의 위협에 대처하는 것보다 북일관계 개선을 통하여 현실적 현안들을 해결하려고 하고 있었다.

일본이 북한 핵개발 의혹에 대처하기 위한 공식적 입장을 본격적으로 표명하기 시작한 것은 1990년 9월 28일 자민당과 사회당 대표단이 북한 방문을 계기로 제18후지산마루사건이 해결된 이후였다. 구체적으로는 북일 수교협상 과정을 통해서 두드러진다. 이렇게 일본이 북한의 핵개발에 대한 위협 인식을 공식화하는 과정에서 한일안보협력이 형성되기 시작하였다. 다음 절에서는 한일안보협력의 형성된 과정을 살펴보겠다.

28) 나카야마 타로(中山太郎)외무대신은 1990년 3월 2일 118회 국회 외교연설에서 일본 외교정책에서 "북한과의 관계 개선도 큰 문제입니다. 이를 위해서 계속해서 끈질기게 대화를 호소하면서 북일 간의 각종 인적교류를 측면에서 지원할 생각"임을 밝힌 바 있다.

29) 1990년 4월 17일 118회 국회 중의원 예산위원회 제1호 공청회 신도 에이치 발언. 같은 시기 소련이 일본에게 잠재적인 위협인가 아닌가에 대한 논의도 제기되었다.

30) 1990년 4월 18일 118회 국회 참의원 외교·종합안전보장에 관한 위원회 제3호 아키노 발언.

II 한일안보협력의 시작

1. 탈냉전기 안보협력의 첫걸음: 「한일 신시대 3원칙」

1990년 12월 7일 일본 이시카와 요조(石川要三) 방위청 장관이 한국을 방문하여 최호중 외교부장관, 이종구 국방장관과 회담을 가졌다.³¹⁾ 일본 방위청 장관이 한국을 방문하는 것은 1979년 이후 처음으로 역사상 두 번째였다. 방한을 앞서 한국 언론과의 인터뷰에서 이시카와는 "북한의 군사적 위협이 상존한다"고 말한 바 있다(조선일보 1990/12/08). 이 회담에서 한일 국방 장관은 "동북아 안정을 위해 한-미-일 3각 안보체제의 범위 안에서 한일 간의 군사교류 및 안보 협력을 증진시키기로 했다"(조선일보 1990/12/08).

한일 간 군사우호관계의 실질적 구축을 합의한 1990년 12월 한일 국방장관회담에 이어 1991년 1월에 개최된 한일정상회담은 향후 한일안보협력의 기반이 된 중요한 자리였다. 일본 정부는 북한과의 협상을 미국·한국과 긴밀하게 연계하여 함께 진행할 의도를 밝히고 있었는데 이러한 태도가 현실적으로 나타난 것은 1991년 1월 한일정상회담에서 발표된 「한일 신시대 (한일 우호협력) 3원칙」이다. 1991년 1월 9일 가이후 토시키(海部俊樹) 총리는 서울을 방문하여 노태우 대통령과 정상회담을 가졌다. 이 때 1990년 5월 한일정상회담에서 합의된 「전후 미래지향적 한일 신시대」 관계 구축의 방침이 구체화되었다.

「한일 신시대 (한일 우호협력) 3원칙」

1. 한일 양국의 파트너십 강화를 향해 교류·협력·상호이해를 증진한다.
2. 아시아·태평양지역의 평화와 화해, 번영과 해방을 위해 공헌한다.
3. 범세계적 문제 해결을 협력하여 추진한다(日本 外交青書 1991).

「한일 신시대 3원칙」은 국제사회에서의 한일 협력의 기본 방침이라고 평가할 수 있는데 그 중에서도 2번째 항목에 주목할 필요가 있다. 아시아·태평양의 안정을 위해 한일 양국이 협력관계를 구축하기로 하였다는 것은 바로 양 국가가

31) 이 회담에서 한국은 "방공식별권에서 사고를 막기 위해 관련 협정"을 체결하는 것을 제안하고 일본과의 합의를 보았다(한겨레 1991/07/28).

대북정책을 조정하는 것에 합의하였음을 의미한다. 물론 이것은 한일 양국뿐만 아니라 동맹국인 미국도 포함된다.

무엇보다 중요한 것은 "아시아·태평양지역의 평화와 화해"라는 내용이 냉전시기의 한일 안보관계에서의 전환을 의미한다는 점이다. 일본이 한국에 대한 40억 달러의 경제지원을 결정한 1983년 12월 전두환·나카노네 정상회담에서 양국의 안보적 관심은 한반도에 있었다. 즉 냉전시기 한일 안보관계의 쟁점은 "한반도의 평화와 안전"이 "일본을 포함하는 동아시아의 평화와 안전에게 중요"하다는 인식을 한국과 일본이 어떤 수준까지 공유할 수 있는지에 있었다.³²⁾ 반면, 1991년 「한일 신시대 3원칙」은 이러한 냉전시대의 안보관계에서 벗어나 한국과 일본이 함께 "공헌"하는 목적이 "아시아·태평양지역의 평화"로 전환하였다. 요컨대 1991년 노태우-가이후 정상회담이 탈냉전시기의 한일 안보관계를 규정짓는 기반이 되었다는 볼 수 있는데, 이는 한일 양국이 군사우호관계 구축의 목적이 달라졌음을 명문화하였기 때문이다.

이 회담에서 가이후 총리는 북일관계 개선 방향에 대해서 노태우 대통령의 5원칙을 염두에 둘 것을 다시 표명하였다.³³⁾ 또한 협상에서 북한에게 안전조치협정 체결을 요구할 것도 밝혔다. 1차 북일 수교협상이 시작될 직전인 1991년 1월 25일 나카야마 타로(中山太郎) 외무대신은 외교연설에서 협상에 "한반도를 둘러싼 정세 전체를 고려하여 긴장 완화, 평화 그리고 안전에 기여하는" 자세로 임할 것이며, 협상을 통해서 IAEA와 안전조치협정을 체결하도록 북한에게 촉구하는 방침을 다시금 발표하였다. 후술하겠지만 이것은 협상에서 일본의 핵심 주제가 「북일 3당 공동 선언」에서 언급된 과거 청산이 아니라 안보문제 즉 북한 핵문제임을 공식적으로 선언했다는 것을 의미한다. 북일 수교 협상 1차 협상 시작 직전에 「한일 신시대 3원칙」이 발표된 배경에는 북일 협상에서 일본의 독자적 움직임을 견제하려고 하는 한국의 의도와 대북 협력체제를 구축하려고 하는 일본의 생각이 일치된 결과라고 볼 수 있다. 대북정책에 대한 한일 간의 안보협력체제의 실질적 시작점은 1991년 이 회담이라고 할 수 있다.

무엇보다 1991년 노태우·가이후 정상회담에서 미래지향적 한일관계가 확인되었다는 점에 주목해야한다(日本 外交青書 1992). 1991년 1월 9일 정상회담 이후 열린 만찬사에서 "불행했던 과거에 대해 반성과 사과의 뜻"을 표명하며 "이

32) 인용부분은 日本 外交青書(1988, 454).

33) 노태우 대통령의 5원칙에 대해서는 후술하겠다.

와 같은 역사 인식은 대부분의 일본 국민이 공유하고 있으며 과거를 잊지 않고 그 반성을 현재에 살림으로써만이 미래를 향해 한 점의 흐림이 없는 시야가 열린"다고 과거에 대한 반성의 뜻을 밝혔다(이상욱 2002, 593). 또한 가이후 총리는 방한 중 파고다 공원을 방문하여 "반성과 사죄의 뜻"을 "구체적인 행동으로 한국 국민에게 보여"주고자 하였다(이상욱 2002, 593).

1990년 말부터 한일 양국은 한일안보협력의 구축을 도모하기 시작하였다. 왜 한국과 일본은 한일안보협력을 선택하였을까. 다음부터 일본과 한국의 의도를 살펴보겠다.

2. 일본

전후 북한과의 국교를 맺지 않았던 일본은 노태우 정권이 1988년 7월 7일에 발표한 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」, 이른바 「7·7선언」 이후 국교 정상화를 향한 움직임을 보이기 시작하였다.³⁴⁾ 「7·7선언」이 발표된 당일 오전 일본 정부는 오부치 게이조(小淵恵三) 관방장관 기자회견에서 북한과의 관계 개선을 적극적으로 진행할 의지가 있고 이를 위한 준비가 되어있다는 점을 정부 견해로 공식발표하였다. 1989년 1월 중의원 예산위원회에서 다케시타 노보루(竹下登) 총리가 과거 역사에 대한 깊은 반성과 유감의 뜻을 표하며 북일수교에 대한 긍정적인 의지를 밝혔는데 이 배경에는 북한에 대한 「7·7 선언」과 같은 한국의 태도 변화가 있었다(尹基老 2002; 松本英樹 2003; 金榮鎬 2010).³⁵⁾ 일본은 한반도의 평화와 안전을 위해서는 미국과 북한 간의 관계개선도 중요하지만 미래를 고려할 때 기본적으로 남북 간에 "높은 수준에서의 신뢰 관계"가 구축되는 것에 달려 있다고 생각하고 있었다.³⁶⁾

제18후지산마루사건의 해결을 모색하고 있었던 일본은 재외공관을 통해서 북

34) 냉전 시기 북일 간의 국교부재에 관해 金榮鎬(2010, 2)는 1) 한일기본조약에서 한반도에서의 유일한 합법적 정부는 대한민국임을 선언하고 있다는 점, 2) 북한은 미국에게 전략적 중요성은 떨어진다는 점, 3) 경제적 관점에서 일본에게 북일수교보다 중국과의 국교정상화가 우선이 되었다는 점을 지적한다.

35) 尹基老(2002)은 1988년 2월 한일정상회담에서 노태우 대통령이 다케시타 총리에게 북일관계 개선을 요청한 점을 지적한다.

36) 1989년 11월 29일 116회 국회 외교·안전보장에 관한 조사회 제2호 타니노 사크타로(谷野作太郎) 발언.

한 재외공관에 접촉을 시도하였으나 북한으로부터 응답이 없는 상태였다.³⁷⁾ 이러한 진전이 없는 상태를 타파한 계기는 1990년 자유민주당과 사회당의 대표가 평양을 방문하여 발표한 「북일 3당 공동선언」이었다. 일본 가네마루 신(金丸信) 전 부총리를 대표로 하는 자민당과 사회당 대표단의 북한 방문은 제18후지산마루사건의 해결을 북한 쪽이 먼저 제안했던 것을 계기로 실현되었다. 그 배경에는 일본과의 관계개선을 통해 노태우 정부의 북방정책에 대항하려는 북한의 전략적 의도가 있었다(尹基老 2002, 210). 가네마루 방북단의 목적은 앞에서 언급했듯이 제18후지산마루사건의 해결이었다. 북일관계 개선에 대해서는 "그 실마리를 잡을 수 있으면 좋겠다" 정도의 기대밖에 없었다(北川広和 2000, 219). 그런데 예상외로 북한이 수교협상을 개시하려고 하였다(小此木政夫 1994, 25; 北川広和 2000, 219).

1990년 9월 24일부터 28일까지 일본 자유민주당과 사회당의 대표 위원단은 평양을 방문하여 김일성 총서기와 김용순을 대표로하는 조선로동당과 회담을 가졌다.³⁸⁾ 그 결과 제18후지산마루의 선장과 기관장의 석방이 결정되어 사건이 해결되었다. 또한 회담의 성과로 「북일 3당 공동선언」이 발표되었다. 공동선언은 여덟 개의 항목으로 이루어져 있는데 그 중에는 ① 전후 45년 청산 문제의 해결, ② 국교수교협상의 실현을 양국 정부에게 촉구하는 것을 담고 있다. 무엇보다 ③ 핵 위협의 근절도 포함되어 있었다. 가네마루 방북단은 김용순 서기와 회담에서 IAEA 사찰문제를 제기했다. 그러나 이들 제18후지산마루사건의 해결과 북한과의 친선교류를 목적으로 하고 있었던 가네마루 방북단의 방북 목적에서 중요한 현안은 아니었다. 그 당시 가네마루 방북단에 동행했던 자민당 노나카 히로무(野中広務)는 자민당과 로동당과의 협의과정에서 가네마루의 지시로 IAEA 사찰 문제를 담당하여 김용순 서기에게 핵의혹을 해명하고 IAEA 사찰을 수용할 것을 요청하였다(御厨貴·牧原出 2012, 64).³⁹⁾ IAEA 문제를 제기한 노

37) 1990년 6월 4일 118회 국회 참의원 예산위원회 제17호 나카야마 타로 외무대신 발언.

38) 가네마루 방북 시기에 대해 일본 정부 내부, 자민당, 가네마루 개인의 의견은 달랐다. 방북연기를 원하는 타니노 외무성 아시아국장과 당시 자민당 간사장이었던 오자와 이치로(小沢一郎)와 방북을 단행하고 싶은 가네마루 사이에서 격렬한 응수가 있었다. 결국 가네마루는 단독적 판단으로 방북을 단행하게 된다. 자세한 내용은 和田春樹·高崎宗司 (2005), 『検証日朝関係60年史』 참고.

39) 노나카는 당시 노동당과의 협의에서 IAEA 문제를 담당하려는 정치인이 아무도 없었다고 회고한 바 있다(御厨貴·牧原出 2012, 64).

나카는 사찰을 둘러싸고 로농당 간부와 다툼이 벌어졌었는데 이를 두고 방북단에 동행했던 외무성 카와시마 유타카(川島裕) 심의관은 "이는 꼭 해야 하는 문제"라고 노나카에게 담부했다고 회고한다(御厨貴·牧原出 2012, 66).

일본의 입장에서 한일안보협력의 시작은 「북일 3당 공동선언」에 대한 미국과 한국으로부터의 반발에 대응하는 방식으로 나타났다고 볼 수 있는데, 일본은 어떤 과정을 걸쳐 한국과의 안보협력을 선택했을까.

(1) 「북일 3당 공동선언」의 충격: 미국과 한국의 반발

전통적으로 북한과 교류가 있었던 사회당뿐만 아니라 가네마루 전 부총리를 대표로 하는 방북단이 북한과 전후 45년 청산을 담은 공동선언의 발표한 것은 미국과 한국으로부터 반발을 불러일으켰다.

공동선언이 발표된 1990년 9월 28일 미국 국무성은 북일관계 개선에 대해 노태우 정권의 남북대화 노선에 따라 진행되는 한 환영하며 수교협상의 최우선 안건은 북한에 대한 핵사찰 실현임을 주장하여 일본을 견제하는 입장을 밝혔다. 10월 31일에는 미국은 핵·군사정보 전문 브리핑 팀을 일본으로 파견하여 북한 영변에 있는 원자력시설의 정찰사진을 제시하여 북한의 핵개발에 대해 구체적으로 설명하였다(高崎 2005, 202; 平岩 2007, 28). 북일 수교협상의 의제를 설정하는 1차 예비회담이 11월 3일에 예정되어 있었다는 점을 고려하면 이것은 결과적으로 북일협상의 최우선 과제는 북핵문제라는 점과 북한의 위협을 일본에게 재확인 시키는 효과를 가져왔다.

냉전시기 미국은 아시아 정책으로서 한국과 일본과 같은 "주니어·파트너"를 축으로 한 "세력균형체제"를 유지해왔는데 이는 한국과 일본을 "통하여 지역의 세력관계를 원격 조작함으로써 최소한의 투자로 정책 목표를 달성하도록" 하는 것이었다(李鐘元 1996, 292). 따라서 미국의 입장에서 「북일 3당선언」과 같은 새로운 질서형성의 가능성은 전략의 위기를 초래하는 것이므로 적극적 대처로 나서야 하였다. 북일협상이 실시되어 북일관계가 급속히 개선될 경우 예상되는 극동아시아에서의 새로운 국면의 등장은 북한 핵개발에 대해 예민한 반응을 보이던 미국에게 전략적 이익이 아니었기 때문이다. 이러한 맥락에서 미국은 핵개발에 대한 정보를 일본에게 유출함으로써 북한에 대한경계심을 부추길 필요가 있었다.⁴⁰⁾ 또한 북일협상은 북한의 핵개발을 견제할 수 있는 절호의 기회로 간

주하여 이 기회를 활용하도록 일본을 설득한 것이었다. 이러한 미국의 행동은 안보정책에서 대미의존도가 높은 일본에게 대북정책노선을 결정하는 요인으로 작용하였다.

한국과 일본은 가네마루 방북단이 평양을 방문하기 이전인 5월 25일에 열린 노태우·가이후 한일 정상회담에서 북일관계 개선에 대해 "한국과의 긴밀한 사전협의를 필요하다"고 언급한 바 있다(조선일보 1990/05/26). 노태우 대통령은 출국 전 서울공항에서 이번 방문을 통해서 "양국 간에 미래지향적이고 상호존중과 이해에 기초한 우호협력의 시대를 여는 전기가 되도록 최선의 노력을 다할 것"을 밝혔다(조선일보 1990/05/25). 실제로 노태우 대통령은 미래지향적이고 동반자로서의 한일관계를 구축하고 "[과거 역사의] 진실에 바탕을 둔 두 나라 국민 간의 참된 이해와 밝은 미래를 열어 갈" 것을 일본 국회연설에서 강조하였다(이상옥 2002, 577). 이러한 상황에서 과거에 대한 사죄와 청산을 담은 「3당 공동선언」은 한국에게 큰 충격과 일본에 대한 불신을 일으켰다.

한국은 일본 국회의원이 북한을 방문하는 것을 사전에 알고 있었다. 노태우 대통령은 사쿠라우치 요시오(櫻内義雄) 중의원 의장과 접견하였으며 가이후 총리와 직접 통화를 하였다. 이 접촉을 통해 노태우 대통령은 북일관계 개선은 당시 진행되고 있던 남북대화의 상황에 따라서 한국과의 긴밀한 협조 하에서 추진할 것을 요구하였다(노태우 2011, 282). 그러나 「3당 공동선언」의 내용은 1965년 한일기본조약에 저촉할 가능성이 존재하는 것은 물론 남북 간의, 나아가서는 아시아·태평양 지역의 균형을 깨뜨릴 가능성도 내포하고 있었다. 노태우 대통령은 그의 회고록에서 「공동선언」의 발표를 들으며 본인이 얼마나 당황하고 실망했는지에 대해 기술한 바가 있다(노태우 2011, 282).

방북단 대표로서 북한을 방문한 가네마루는 1990년 10월 2일 이원경 주일 한국대사와 회담을 가져 「공동선언」에 대해 설명을 하였다. 이후 가네마루는 1990년 10월 8일 한국을 방문하여 노태우 대통령과 회담을 가졌다. 이 회담은 「북일 3당 공동선언」에서 북한에 대한 전후 45년 청산이 명기된 것을 해명하기 위한 자리였다(日本經濟新聞 2011/03/14). 노태우 대통령은 이 회담에서 북일관계 개선을 두고북한이 IAEA 핵사찰을 받도록 요구하는 등 5항목의 기본방침

40) 일본에 대한 북한 핵개발 정보 유출에 대해서 オーバードーパー(1998, 301) 참조. 오버도퍼(オーバードーパー 1998)에 따르면 미국은 같은 시기 한국에도 정보를 유출한 바 있다.

을 제시하였다.⁴¹⁾ 그 중에서도 노태우 대통령은 북한의 안보조치협정 체결이 북일 수교의 전제조건임을 강조하였다. 노태우 정부는 북일 간 협상을 "전략적으로 활용하고자" 하는 의도를 지니고 있었다(배정호 1999, 22). 이어서 노태우 대통령은 북한이 일본과 가까워지려고 하는 것은 지속되고 있는 북한의 어려운 경제 상태를 타파하기 위함이며 이에 따른 일본의 대북 경제협력이 이루어질 경우 북한 군사력과 연결이 되어서는 안 되고 이에 대한 보장이 필요하다고 덧붙였다(노태우 2011, 282-284). 이것은 북한과 급속히 가까워지고 있는 일본에 대한 견제였다.⁴²⁾

(2) 일본의 선택

일본은 미국과 한국의 불신에 대해 신속히 대처하였다. 협상을 시작할 기회가 갑작스럽게 찾아온 일본은 북한과의 접촉 방식을 국회위원에서 정부로 인계하였다.⁴³⁾ 이후 일본은 협상과정에서 북한 대 미국·한국·일본이라는 기존의 동아시아 국제질서의 유지를 기반으로 하여 행동하게 된다. 그렇게 하는 근본적 요인은 핵개발을 진행하고 있는 북한의 위협이었다.

일본은 노태우·가네마루 회담 이후 이번 공동선언을 "정당 간에 서명된 것이며 일본 정부에 대한 법적 의무를 가진 것으로 이해하지 않고 있다"는 입장을 밝히면서 공동선언은 추후 협상을 구속하는 것은 아님을 강조하였다.⁴⁴⁾ 또한 정부는 노태우·가네마루 회담을 "한반도를 둘러싼 정세 전체를 고려하여 한반도의 긴장 완화, 평화 그리고 안전에 이바지하는 방식으로 한국과 긴밀한 연락을 취하면서 [협상을] 진행하고자 하는" 의도의 표현이라고 밝혔다.⁴⁵⁾ 이러한 견해

41) 5원칙의 내용은 다음과 같다. ① 한일 간의 사전협의를, ② 남북 간 대화와 교류의 진전, ③ 북한의 안전조치협정체결, ④ 일본 경제협력의 북한 군사력 전용 및 수교 이전 협력 제공 반대, ⑤ 북한의 개방과 국제사회 협력의 촉구(尹基老 2002, 각주16).

42) 박철희(2012, 286) 역시 노태우 대통령은 "우방들이 한국 정부가 바라는 북한의 변화를 유도하지 못한 상태에서 성급하게 북한에 접근하려는 것을 철저히 막고자했다"고 분석하며 노태우 대통령이 일본의 독자적 북한 접근을 견제하였다는 점을 지적한다.

43) 의원외교는 외교적 목적보다 개인의 정치적 야심이나 공지가 반영된다는 점에서 「3당 공동선언」 또한 외교적 성과로 평가하기 어렵다. 실제 협상은 정부 간에 진행되는 것이며 이럴 경우 국가의 행동은 국제질서와 국제정세를 반영하는 방향으로 나타난다.

44) 1990년 10월 18일 제119회 국회 참의원 본회의 가이후 총리 발언.

는 노태우·가네마루 회담에서 보여준 "한국의 우려를 충분히 배려하면서" 협상을 진행하는 태도와 함께 일본 정부의 북일 협상에 대한 기본적 자세가 되었다.⁴⁶⁾

1990년 가네마루 방북단의 북한 방문은 당초의 목적과 달리 김일성의 갑작스러운 제안으로 인해 북일수교협상 실현이라는 결과를 가져왔다. 방북단 귀국 이후 북일수교협상의 진행방식에 대해 일본 정부는 구체적인 대응책을 취하지 않을 수가 없게 되었다. 그 과정에서 일본은 미국 및 한국과의 협력 하에서 대북 정책을 진행하게 되었다. 김영호(金榮鎬 2010, 5)는 이러한 일본의 태도 변화를 한국의 "외압"과 "미국에 대한 배려"와 함께 한국과 보조를 맞추려고 하는 일본 외무성과 자민당 반대파가 한국으로부터의 외압을 이용한 결과였다고 분석한다.

일본 정부가 이후 국회 답변으로 수없이 반복하게 되는 "한반도를 둘러싼 정세 전체를 고려하여 한반도의 긴장 완화, 평화 그리고 안전에 이바지하는 방식으로"라는 말의 의미는 두 가지로 해석될 수 있다. 먼저 한반도의 안전에 기여한다는 것은 북한 핵개발을 견제해야 한다는 의미다. 또 다른 하나는 일본은 동북아시아 국제질서를 비추어 독자적 행동을 하지 않겠다는 것이었다. 무엇보다도 그 배경에 있는 일본이 북한 핵개발의 의혹을 단순한 의혹이 아니라 위협으로 인식하기 시작하였다는 점을 간과할 수 없다.

상기와 같이 일본은 1980년 말부터 북한 핵관련 시설에 관한 정보를 접하고 있었으나 가네마루 방북단의 방북 이전까지는 관련국들과 같이 IAEA 이사회에서 안전조치협정 체결을 요구하는 것에 그치고 있는 상태였다. 이후 11월에 개최될 북일 예비회담에서 일본은 협상의 핵심적 의제는 북한 핵문제가 되어야 한다는 점을 강하게 요구하였다. 북일협상의 전개를 살펴보기 전에 일본의 북한의 위협 인식이 어떻게 변화했는지 살펴보겠다.

(3) 직접적 군사위협 등장: 1990년과 1992년 방위백서

일본은 1990년도 후반부터 북한 핵개발의혹에 많은 관심을 기울이기 시작하였다. 1990년도 외교청서와 1991년도 외교청서의 차이는 핵개발 우려에 대한 표현방식이다. 1990년에는 북한과 IAEA의 안전조치협정 미체결 상태는 "국제사

45) *Ibid.*

46) 인용부분은 1990년 12월 10일 제120회 국회 중의원 본회의 가이후 발언 참조.

회의 깊은 우려를 불러일으키고 있다"고 지적하는 데에 그치고 있다(日本 外交 青書 1990). 그러나 1991년에 들어서는 핵개발 의혹까지 언급하면서 강한 어조로 안전조치협정의 체결 및 이행 요구 필요성을 강조하고 있다. 1991년에는 북한과 IAEA 간 안전보장조치협정이 체결되지 못하고 있는 상태에 대한 우려뿐만 아니라 핵무기 개발 의혹이 국회에서도 논의되기 시작하였다.⁴⁷⁾ 1991년 미일정상회담에서 아시아에서의 불안전요인이 존재한다는 점이 합의하였으며 특히 북한의 움직임을 우려한다고 공식발표하였다.

무엇보다도 1991년 일본 방위백서는 북한 핵과 미사일 개발 의혹을 처음으로 지적하였다는 의의가 있다. 핵문제를 둘러싼 북일 간의 대립 구도가 선명하게 나타나기 시작한 3차 협상 이후 일본은 북한에 대한 위협인식을 예전보다 현저히 나타내기 시작하였다. 방위백서는 이를 단적으로 보여주고 있다.

한편 본 절에서는 북한의 위협인식이 어떻게 구체화되었는지를 검토하고자 하는데, 이를 위해 국제정세에서 일본 방위력이 가지는 역할과 그 필요성을 스스로 인정하기 시작한 1990년 방위백서 그리고 이것을 기반적방위력 구상으로 연결시킨 1992년 방위백서를 살펴보겠다.

먼저 1992년 방위백서에서 51대강에서 처음으로 언급된 기반적방위력이 다시 등장하였다는 점에 주목해야 한다. 51대강 기반적방위력 구상은 1981년 방위백서에서 언급된 것을 마지막으로 방위백서에서 사라졌다.⁴⁸⁾ 51대강에서 규정된 기반적방위력 구상은 "한정적 소규모 침략에 대항하기 위한 방위력"을 갖는 것이었다. 상술한 바와 같이 51대강 기반적방위력 구상의 근본에는 일본에 대한 가급적이고 직접적인 위협의 부재가 깔려있었다. 그러나 1992년 방위백서(92백서)에서 다시 등장한 기반적방위력은 같은 말이지만 그 실질적 의미는 달라졌다. 92백서에서 기반적방위력은 "직접적 군사위협에 대항하는 것보다 일본 스스로가 힘의 공백이 되어 주변지역에서 불안전요인이 되지 않도록 독립국으로서 필요한 최소한의 기반적방위력을 보유하는" 것으로 규정되어 있다(日本 防衛白書 1992).

사실 92백서의 정의는 1990년 방위백서(90백서)에서 나타나기 시작한 문구였

47) 1991년 4월 26일 120회 국회 중의원 안전보장회의 제6호 나카야마 타로(中山太郎) 외무대신 발언.

48) 방위백서에서 사라졌다는 것은 51대강이 대강으로서의 효력을 상실하였다는 것을 의미하지 않는다.

다.⁴⁹⁾ 일본은 방위방침인 방위대강과 달리 5개년 중기 방위력 정비계획(중기방)을 정기적으로 책정하여 실질적 방위력을 정비한다. 북핵 문제가 부각된 1990년이 바로 1991년부터의 5개년 계획을 책정해야 하는 해였다. 90백서에서는 일본의 방위력은 다음과 같은 수준을 갖추어야 한다고 규정하고 있다.

1. 방위를 위해 필요한 각종의 기능을 정비하여 후방지원체제를 포함하는 조직 및 장비에서 균형이 맞춰지는 태세를 보유한다.
2. 평상시에도 충분한 경계태세를 취한다.
3. 한정적이고 소규모인 침략에는 원칙적으로 자력으로 대처할 수 있다.
4. 중요한 변화가 정세에 생겨 새로운 방위력 태세가 필요해질 때 원활히 이행할 수 있는 기반적인 것이어야 한다

(日本 防衛白書 1990, 제2부 제3장).

중요한 점은 일본이 이러한 수준의 방위력을 보유하는 것을 "[일본] 주변의 국제정치의 안전 유지에 공헌하는 것"과 동일시하기 시작하였다는 점이다(日本 防衛白書 1990). 이것은 일본이 방위력을 보유하는 목적이 다음과 같이 변했다는 것을 의미한다. 1990년 이전에는 비상시 미국 군사력 보호가 발휘될 때까지 버틸 수 있을 만큼의 방위력을 갖춰야 한다고 생각하였다면 1990년 이후는 일본이 방위력을 갖추는 목적이 국제정세와 직접적으로 연결된다는 것이다.

무엇보다 51대강이 "탈위협론"에 입각하였다는 점을 고려한다면 90백서에서 처음으로 "직접적 군사위협에 대항"이라는 문구가 등장하였다는 점에 주목해야 한다. 이것은 일본에 대한 직접적 군사위협의 존재를 인정한 것이다. 소련의 붕괴가 가시화된 1990년 직접적 군사위협의 존재가 언급되었다는 것은 새로운 위협의 등장을 예상한 것이었다. 바로 북한이다.

90백서에서 제시된 일본의 방위력과 국제정세 인식은 92백서에서 더 두드러진다. 1970년 방위백서 발간 이후 한반도의 긴장상태가 동아시아 지역의 불안 전요인으로 명기되어 왔는데 1992년도 방위백서에서는 북한의 "핵 관련 시설의

49) 1990년 방위백서에서는 기반적방위력 구상에 대한 언급은 없었다.

건설과 지대지 미사일의 장사정화를 위한 연구개발에 대한 헌념" 자체가 지역적인 불안전 요인에 해당된다는 인식을 밝혔다(日本 防衛白書 1992). 바꾸어 말하자면 과거에는 남북 간의 긴장 즉 남북관계의 상태가 문제였던 반면 이제는 북한 자체가 위협하다고 보는 인식으로 변화했다는 것을 의미한다. 대국적 관점에서 보았을 때 냉전의 종결은 미소 대립 구조로 인해 야기되는 대규모 군사 충돌의 가능성의 저하를 의미한다. 즉 51대강에서 제시된 기반적방위력 구상의 전제조건이 북한이라는 새로운 직접적 위협의 등장으로 1992년의 국제정세에 알맞지 않게 되어 기반적방위력 개념의 수정을 거쳐서 92백서에서 다시 등장하였다.

다음 절에서 북일수교 협상과정을 살펴보고 이 협상이 사실상 일본에게 북핵 문제 해결을 위한 외교적 카드로 진행되었다는 점을 밝히려고 한다.

(4) 핵 위협과 북일 수교협상

북일 정당 수준의 교류 이른바 위원외교의 성과인 「북일 3당 공동선언」 발표 이후 3번의 예비회담⁵⁰⁾을 거치고 1991년 1월 30일부터 북일수교 협상이 본격적으로 시작되었다. 협상의 주요 현안은 ① 기본 문제, ② 재산권·청구권 등 과거 청산을 포함하는 경제적 문제, ③ 국제 문제, ④ 기타였다(日本 外交青書 1992). 북한의 핵개발 문제는 ③ 국제 문제에 속한다. 일본이 북일 수교협상의 결렬 원인이라고 주장하는 「이은혜 문제」는 예비회담을 통해서 설정된 4가지의 의제에 포함되어 있지 않았다.⁵¹⁾ 일본은 제3차와 제4차 협상 사이에 개최된 부국장급 비공개협약에서 「이은혜 문제」 조사를 북한에게 요구하였다.

국교수교협상에서 과거사 사죄·보상 문제는 당연히 포함될 의제였으나 주요 의제 중에서의 우선순위는 일본과 북한 사이에 차이가 있었다. 북한에게 핵심문제는 과거청산과 이를 기반으로 하여 선린(善隣)우호관계를 구축하는 것이었다(북한 조선중앙 통신 1992/11/05). 특히 북한은 과거청산을 강조하였는데 이

50) 가네마루 방북단의 귀국 이후 국교수교협상을 위한 3번의 사전 예비회담이 1990년 11월부터 12월까지 개최되었다. 본 협상에서 논의되는 쟁점을 정리하는 회담이었다. 여기서 일본은 주된 의제에 북 핵사찰 문제를 포함할 것을 요구하였다.

51) 「이은혜 문제」는 1987년에 발생한 대한항공 858 폭파 사건의 실행범인 김현희가 본인의 일본어 교사 「이은혜」가 일본인 납치 피해자 다구치 야에코(田口八重子)와 동일인물임을 증언한 것을 토대로 일본 측이 북한에게 이에 대한 조사를 요구한 것을 가리킨다. 「이은혜 문제」를 비롯한 납치문제는 협상 의제로 설정되어 있지 않았다.

배경에는 "대일[對日]관계에 있어서 대한우위[對韓優位]를 과시하기 위해서 식민지 지배 과거 청산을 한국보다 많이 얻으려고" 하는 의도가 있었다(金榮鎬 2010, 3). 이러한 북한의 의도와 반대로 일본에게는 과거 청산보다 현재 진행 중인 정치·안보 문제, 구체적으로는 핵개발시설에 관한 문제가 협상과정에서 핵심 과제였다. 과거청산도 양국 간에 합의된 의제 중의 하나였으나 일본에게 중요한 문제가 아니었다. 과거청산 문제에 대해 일본은 제1차 회담에서 "재산청구권 문제는 일조 간에서 미해결임을 인정하지만 일본과 북조선은 전쟁 상태에 있지 않아 배상·보상에 응할 수 없다"고 주장한 바 있다(松本英樹 2003, 35). 또한 3차 협상에서 일본은 단지 한 페이지의 준비문서를 읽으면서 북일 간에서는 재산청구권만 존재하며 그 범위 안에서 북한이 요구할 수 있는 것이 있다면 증거문서를 제시해야 한다고 주장한 바 있다(月刊 朝鮮資料 1991 7月号, 105). 일본은 향후 협상에서 핵문제에 대한 자세와 달리 북한의 청산 요구를 회피하는 태도를 보였다.

또한 일본은 1991년 1월 30일부터 31일까지 평양에서 개최된 제1차 협상 자리에서 「3당 공동 선언」의 내용은 공식적 협상과정을 구속하지 않는다는 의사를 표현한 바 있다(松田英樹 2003, 33).⁵²⁾ 더 자세히 보면 당시 일본 정부의 입장은 특히 과거 청산문제에는 공동선언의 구속력이 미치지 않는다는 입장이었으며, 핵 관련 문제는 "일본 국민의 총의로서 그리고 국회의 총의로서 충분히" 북한과 논의해야 한다는 입장이었다.⁵³⁾ 각 의제에 대한 북일 양국의 입장 사이에 큰 괴리가 표면화되면서 3차 협상(1991년 5월 20일~22일)에서 북한은 "정상 외교관계를 설정"하는 것부터 시작하자는 제안을 하였다.⁵⁴⁾ 그러나 일본은 "핵 사찰 문제, 이러한 중요한 문제를 보류하고……먼저 외교관계를 설정하는 것부터 시작한다는 것은 일본으로서는 취할 수 없는 선택이라는 점을 명확히" 주장하였다.⁵⁵⁾ 여기서 당시 일본의 북핵 문제를 해결하려고 하는 강한 의도를 알 수 있

52) 반대로 북한은 협상은 「3당 공동선언」에 입각해서 진행되어야 한다고 주장했다.

53) 1990년 12월 18일 120회 국회 중의원 외부위원회 제1호 외무성 아시아 국장 타니노 사크타로 발언. 타니노는 같은 위원회에서 북한과의 사전예비회담에서 핵 관련시설 사찰을 논의하는 것이 북한과 합의되었음을 밝혔다.

54) 1991년 5월 21일 120회 국회 결산위원회 제1호 타니노 사크타로 발언.

55) *Ibid.*

<표 2. 북일 수교협상 연표>

	장소	일정
제1차	평양	1991년 1월 30일 ~ 1월 31일
제2차	동경	1991년 3월 11일 ~ 3월 12일
제3차	북경	1991년 5월 20일 ~ 5월 22일
제4차	북경	1991년 8월 30일 ~ 9월 2일
제5차	북경	1991년 11월 18일 ~ 11월 20일
제6차	북경	1992년 1월 30일 ~ 2월 1일
제7차	북경	1992년 5월 13일 ~ 5월 13일
제8차	북경	1992년 11월 5일

출처: 松本英樹(2003, 35) 표 2.

북일 수교협상은 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8번 실시되었다. 일본은 1991년 1월 30일과 31일 이틀에 걸쳐서 개최된 제1차 협상부터 제8차 협상까지 안전보장조치협정 체결과 이에 따른 IAEA 사찰을 받아들이는 것을 요구하였다. 북한이 IAEA와 안전보장조치협정을 체결 안하고 있는 상태를 타파해야 하는 일본은 북일수교협상 중에도 북한에게 IAEA와 포괄적 안전보장조치 체결을 강하게 요구하였다.⁵⁶⁾ <표 3>은 1차부터 8차 협상에서 핵문제에 대한 일본과 북한 양국의 주장을 요약한 것이다.

협상과정에서 양국은 의견의 일치를 보이지 않았다. 특히 핵문제와 「이은혜 문제」에 관해서 더욱 그랬다.⁵⁷⁾ 8번의 협상에서 핵문제를 둘러싼 일본과 북한의 각 입장은 큰 괴리가 있었다. 일본은 1차 협상부터 IAEA와의 안전조치협정 체결을 요구하였다. 체결 요구에 대한 북한의 입장은 다음과 같다. 협정 체결이 늦어지고 있는 이유는 미국이 한국에서 핵무기를 배치하여 북한이 핵공격으로부터의 위협에 처하게 되어 있기 때문이며 이 위협이 제거되지 않다면 협정 체결도 어렵다고 주장했다(月刊 朝鮮資料 1992 4月号, 23). 북한은 1990년 11월 16일 외교성 성명에서 밝힌 바와 같이 북미(北美)협상을 통해서 핵 위협을 제거

56) 1991년 4월 16일 120회 국회 중의원 내각위원회 제8호 타니노 발언.

57) 당시 일본 협상 주석대표였던 나카다이라 노보루(中平立) 대사는 일본 NHK의 취재에서 북한은 「이은혜 문제」를 "철저히 부정하고 이러한 문제는 절대로 다루고 싶지 않다는 기본자세"였다고 회고한다(NHK クローズアップ現代 2000/04/04 4월 4일 방송).

해야 한다고 하는 입장을 취하고 있었다.⁵⁸⁾ 즉 핵문제는 미국과의 협상을 통해서 해결할 문제이며 일본과의 수교 협상에서 다루는 의제에 해당하지 않는다는 입장이었다.

안전보장조치협정 체결과 핵사찰을 요구하는 일본과 핵문제는 일본과 무관하다고 하는 북한과의 대립 구도는 양국에게 더 강경한 태도를 불러일으켰다. 4차 협상에서 일본은 협정 체결 문제의 해결 없이는 다른 논점에 대해서도 실질적 진전이 없을 것이라고 주장하여 핵문제 해결이 협상의 핵심문제이자 전제 조건임을 밝혔다. 핵문제는 양보할 수 없다고 하는 일본의 강경한 태도는 협상의 핵심 현안을 과거청산이자 이를 기반으로 하는 양국 간의 선린우호관계 구축으로 보는 북한으로부터 격심한 반발을 초래하였다. 일본은 핵문제 해결과 국교정상화를 불가분 조건으로 내세웠는데, 이러한 태도에서 일본이 협상을 핵문제 해결을 위한 정치적 카드로 사용하였다는 점을 알 수 있다.

당시 북핵문제에 대한 일본의 의도를 이해하기 위해서는 특히 6차 이후의 협상에 주목할 필요가 있다. 6차 협상은 1992년 1월 30일부터 2월 1일까지 개최되었다. 이는 북한이 1992년 1월 21일 한국과 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 발표하고 1월 30일 IAEA와 안전보장조치협정을 체결한 직후였다. 일본은 6차 협상에서 북한이 IAEA와 안전보장조치협정을 체결한 것을 환영한다고 말하였지만 동시에 NPT에서 규정되어 있는 의무를 완전히 이행하고 핵사찰을 철저히 받아들임으로써 핵개발에 대한 국제적인 의혹을 불식해야 한다고 하는 기존의 입장을 고수한다. 협정체결 이후라도 핵문제가 해결되지 않는 한 다른 의제의 진전을 도모할 수 없다고 기존과 같은 태도를 보이는 일본에게 북한은 핵문제는 해결되었다는 입장을 표명하고 협상이 일본의 태도로 인해 정체되고 있다고 주장하였다(月刊 朝鮮資料 1992 3月号, 15). 북한은 또한 일본이 이 문제를 제기하는 이유는 북한이 핵을 보유하고 있다는 사실이 일본의 군사대국화와 핵무장화를 위한 구실로 삼기 위함이라고 주장하며 양국 간에는 타협의 기미가 보이지 않았다(月刊 朝鮮資料 1993 7月号, 52; 日本 外交青書 1992). 1992년 5월 4일 IAEA에게 핵물질 재고량 보고서를 제출한 이후 개최된 7차 협상에서 북한은 평화적 이용을 위한 플루토늄 추출의 성공을 처음으로 인정했다. 이에 철저한 핵사찰의 실행을 협상의 전제 조건으로 제시해 온 일본은 입장을 바

58) 북한 외무성 "주한미군 핵무기의 철수시작 확인 시 전면 안전조치 조인 의사 표명" 성명.

꾸었다. 7차 협상 이틀째 일본은 남북 동시 핵사찰의 실시가 협상과 핵문제 해결의 전제조건이라고 주장하였다(月刊 朝鮮資料 1992 7月号, 52). 남북 상호 핵사찰은 1차 협상부터 북한이 주장해 온 것이었다. 그러나 북한이 한국에 있다고 하는 미국 핵무기시설을 사찰한다는 것은 실현 가능성이 거의 없는 조건이다. 남북 상호 핵사찰은 현실적 선택이 아니라는 점을 일본 정부는 충분히 인식하였던 것으로 생각된다. 7차 협상 한 달 후인 6월부터 일본이 협상을 통해서 요구해왔던 IAEA 핵사찰이 예정되어 있었다.⁵⁹⁾ 일본에게는 과거청산과 선린우호적인 수교를 요구하는 북한과 협상을 계속할 유인을 찾기가 어려워졌다.

<표 3. 핵 문제에 관한 일본과 북한의 주장 요약>

	일본	북한
1차	· 안전조치 협정 체결해야 한다.	· 체결이 늦어지고 있는 이유는 미국이 한국에서 수많은 핵무기를 정비하여 공화국을 위협하게 하고 있기 때문이다.
		· 체결한다면 미국도 공화국에 대한 핵 공격의 위협을 제거해야 한다.
		· 미국과 북한 양국 간 협상에 따라 핵사찰 문제의 결착이 조기 실현이 될 것이다.
2차	· 안전조치 협정 체결해야 한다.	· 핵무기를 개발할 의지도 능력도 없다.
		· 미국이 북한에게 핵위협을 가하지 않는 것을 보장한다면 즉시 협정을 체결할 준비가 되어있다.
3차	· 안전조치 협정 체결문제의 해결과 남북대화 실현은 국교정상화를 위한 전제조건이다.	· 일본은 아무 전제조건 없이 협상에 임한다고 주장하고 있었다.
	· 협정체결에 관한 국제적 의무를 이행하지 않기 때문에 북한을 믿을 수 없다.	· 미국의 핵 불사용을 보장하지 않는 한 서명하지 않겠다.
4차	· 하루라도 빨리 사찰을 받아들여야 한다.	· 해야 하는 것은 하고 있다. 간섭은 불필요하다.
	· 협정체결문제가 해결되어야 국	

59) IAEA 특정사찰(ad hoc inspections)이 1992년 6월부터 1993년 2월까지 6번에 걸쳐서 실시되었다.

	교정상화 문제도 해결된다.	
5차	· 핵시설의 존재는 일본의 안보에 중요한 문제이다.	· IAEA가 핵사찰을 한다면 한국에 있는 미국 핵 기지에도 동시에 실시해야 한다.
	· 핵사찰을 받아야 한다.	· 핵문제는 북일 간에서 논의할 문제가 아니다.
6차	· 핵확산 방지조약상의 의무를 완전히 이행하고 핵사찰을 철저히 받음으로써 핵개발에 대한 국제사회로부터의 의혹을 풀어야 한다.	· 미국과 한국은 협정체결에 만족하고 있는데 일본은 왜 핵 개발에 대한 의혹을 강조하고 있는 것인가?
		· 비핵선언도 발표한 현 상태에서 일본은 왜 핵문제를 계속해서 꺼내는 것인가?
7차	· 국교정상화를 이르기 위한 전제 조건은 핵사찰과 핵문제의 해결이다.	· 일본은 핵개발에 대한 우려와 의혹을 주장하지만 의혹이 무엇인지 구체적으로 말하지 못하고 있다.
	· 남북 동시사찰이 실시되지 않는 한 핵개발에 대한 의혹이 불식되지 않는다.	· 남북 동시사찰은 협상 과정에서 새로운 장애물을 만들려고 하는 비열한 행위다.
8차	· 남북 동시사찰의 이행없이 북일 국교정상화는 없다.	· 남북 상호사찰은 조선민족 내부의 문제이다.

출처: 「月刊 朝鮮資料」 1991년 4월·5월·7월호·11호, 별책, 1992년 1월·3월·7월호, 1993년 1호. 「動き出した朝鮮半島」, PP.229-238.

이러한 일본의 태도는 8차 협상에서도 알 수 있다. 8차 협상에서도 일본은 남북 상호 핵사찰이 실시되지 않는 한 수교는 어렵다고 주장하였다(月刊 朝鮮資料 1993 1月号, 47). 일본은 4가지의 협상 의제 중의 하나인 「일본인 처 문제」는 협상의 진전과 상관없이 진행되어야 할 문제라고 주장하였다.

1992년 11월 5일 8차 협상이 중단 상태로 결렬된 이후 2000년에 협상이 재개될 때까지 일본과 북한 간의 공식적 대화 채널이 끊어졌다. 8차 협상이 결렬된 직접적 원인에 대해 일본은 「이은혜 문제」였다고 밝히면서도 협상에서 북일 간의 대립이 가장 현저하게 나타난 것은 핵 문제였다고 언급하였다.⁶⁰⁾ 북한은

60) 1995년 4월 14일 132회 국회 중의원 외무위원회 제13호 외무성 아시아국장 카와시마 유타카(川島裕) 발언. 8차 오전 협상이 종료한 이후 오후 협상이 열리지 않았다. 이에 대해 일본은 「이은혜 문제」를 다루는 방식을 둘러싸고 북한 대표단이 "일방적으로 자리를 떴다"고 주장한다(동일 위원회 카와시마 발언). 반대로 북한은 일본이 점심 식사 후 협상자리에 나타나지 않았고 협상 장소인 북경 대사관으로 오지 않아도

일본이 협상과정에서 핵무기 개발을 계속 문제 삼는 것에 대해 불쾌함을 표현하고 무엇보다 일본의 「이은혜 문제」 조사요구는 "불순한 정치적 의도"라고 지적하였다(月刊 朝鮮資料 1993 1月号, 46).

북일 한일 수교협상은 1년 10개월 동안 총 8번 개최되었다. 협상 과정을 자세히 살펴보면 일본과 북한이 일치된 이득이 없는 상태에서 시작하였으며 이 대립 구도는 끝까지 타협을 볼 수 없는 것이었다. 그렇다면 일본에게 이 협상을 가질 목적은 무엇이며 결렬된 결과는 1990년대 일본 안보정책에게 어떤 영향을 끼쳤을까?

제18후지산마루사건 해결 이후 일본은 갑작스럽게 북한과의 수교협상을 개최하게 되었다. 「3당공동선언」에서 1차 협상에 이르는 과정은 정부 주도의 국교정상화 협상으로의 변화에 따른 일본의 입장 변화를 의미한다. 1차부터 8차 협상 결렬까지 일본은 선(先) 핵사찰 후(後) 수교협상이라는 태도를 관철하였다. 북한으로부터의 위협을 인식하기 시작하는 일본이 핵사찰을 강경한 태도로 요구하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 물론 그 배경에 있는 일본에게 북한의 위협을 인지시키려고 하는 미국의 전략과 대북정책 5원칙을 제시한 노태우 정권의 목적을 무시할 수 없다.

그러나 북한을 둘러싼 대한(對韓)협력관계에서는 전략이 부재했다. 4장에서 후술하겠지만 오랜 위협인식의 부재와 전수방위의 견지는 일본의 안보정책에서 전략적 태도를 취하는 것을 어렵게 하였다. 일본 국방의 기축인 미일안보체제와 다른 안보협력관계를 구축하는 것에 대한 의미를 부여하지도 않았다. 이것이 반영된 것이 1990년대 한일협력관계이다. 향후 북한으로부터의 위협이 부각되면서 1990년대 일본은 한국과의 안보협력관계를 다층화 다각화해나가지만 2000년대 일본이 북일 협상과정을 안보가 아닌 정치적으로 재규정하는 과정에서 그 속도는 줄어들었다. 요컨대 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 일본에게 북핵 문제는 미국·한국과 다루어야 할 문제였음이 자명했다. 따라서 이 시기 일본은 미일·한미 동맹이라는 양자적 지역적 동맹관계에서 한국과 발을 맞춤으로써 새로 등장한 북한의 핵위협에 대처하려고 하였다. 이것이 한일안보협력이라는 형태로 나타난 것이다.

된다고 전화로 통보하였다고 주장한다(月刊 朝鮮資料 1993 1月号, 47).

3. 한국

한일안보협력의 메커니즘을 한국 시각에서 분석하기 위해서는 일본과 다른 관점이 요구된다. 북한으로부터의 위협에 대처하기 위해 미국·한국과의 협력을 공고히 하는 것을 선택한 일본과 달리, 한국은 다른 동학으로 일본과의 안보협력을 추진하게 된다. 한국은 왜 일본과의 협력을 선택했을까?

한국에게 일본은 잠재적 위협 국가라는 것이었다. 물론 일본도 미국과 안보동맹을 맺은 국가라는 점에서 적대 국가는 아니었으나 한국에게 일본은 군사증강의 동향을 주시해야 할 국가였다. 이는 역사에서 도출된 것이며 지금까지도 한일안보협력은 국민감정을 자극하는 상당히 예민한 문제이다.

탈냉전 한일안보협력의 시초는 북한의 위협이 부각되기 시작한 노태우 정권이었다고 볼 수 있는데 당시 한국 정부가 한일안보협력의 가능성에 대해 어떻게 생각하고 있었는지 알 수 있는 일화가 있다. 고무라 마사히코(高村正彦) 외무대신은 1998년 10월14일 제143회 국회 중의원 외무위원회에서 흥미로운 발언을 하였다.

제가 방위정무차관 때 [미국] 국방장관인 칼루치[Frank Charles Carlucci III]씨를 만났을 때 칼루치 씨 쪽에서 [칼루치 발언] 한일안보라는 것을 생각해 보는 것이 어떠냐고, [고무라 발언]이것은 안전보장조약이라는 의미가 아닌 것으로 생각됩니다만 이런 것을 생각해 보는 것이 어떠냐고, 노태우 대통령을 뵈었을 때 이러한 내용을 말씀드렸더니 노태우 대통령께서 부정을 하지 않았다. 다만 시기상조이다. 이렇게 말했다. 이 회담 이후 상대방 쪽에서 사람이 쫓아와서 지금 일어난 일은 공표하지 말아달라고 일부러 말한 적이 있습니다.⁶¹⁾

고무라는 노태우와 언제 만남을 가졌는지에 대해 밝히지 않았지만 그의 방위정무차관 임기와 노태우 집권 기간을 고려한다면 1988년부터 1989년 사이에 있었던 일인 것으로 추정된다. 이 고무라 발언에서 중요한 점은 한국 노태우 정부가 1980년대 후반 당시 한일안보협력을 공개적이고 공식적으로 진행하는 것을 피하려고 하였다는 점이다. 그런데도 한일 양국이 1992년에 군부대 간의

61) 제143회 국회 중의원 외무위원회 의사록 제7호 고무라 마사히코 국무대신 발언.

인적 교류와 정보교환 확대가 합의한 것을 어떻게 설명할 수 있을까? 이를 위해서는 한국의 입장에서 보았을 때 냉전시기 경제지원 형태로 진행된 한일협력과 달리 실질적 군부대 간 교류가 포함된 탈냉전기형 한일안보협력은 어떤 계기로 진행되었으며 그 목적은 무엇이었는지를 살펴보아야 한다.

(1) 북방정책과 대북정책

노태우 정권에서 추진되는 북방정책은 흔히 1988년 서울 올림픽의 개최를 앞두고 한국 정부가 사회주의권 국가에 대해 취한 개방적 외교정책으로 분류된다.⁶²⁾ 북방정책은 소련, 헝가리를 비롯한 동구권과의 국교수교와 아시아 공산권과의 국교정상화 정책으로 볼 수 있는데 여기서는 대북정책에 초점을 맞추어 보겠다. 노태우 정권의 북방정책이 대북정책으로 반영된 것은 「7·7선언(민족자존과 통일번영을 위한 특별선언)」이다.⁶³⁾ 「7·7선언」의 주요 내용은 "남북 상호 교류, 이산가족 문제 해결, 남북 간 교역을 민족 내부 교역으로 간주, 민족경제의 균형적 발전"이었다(김연철 2011, 85). 그러면서도 국방정책은 "남북긴장완화를 도모하기 위한 대북 대응태세를 강화하고", "주변국과의 공동안보를 증진하기 위한 안보협력체제를 발전"시키는 데 목적을 두고 있었다(이수형 2001, 117). 즉 「7·7 선언」을 통하여 북한이 국력을 증대하는 것을 용납한 것은 결코 아니었다. 또한 한국의 우방국들이 북한과의 관계를 개선하는 것을 적극 도울 것임을 표방하지만, 북한이 미국, 일본과 관계개선하는 것에 대해 손을 놓고 환영하는 태도를 보인 것도 물론 아니었다. 이러한 한국의 태도는 국방정책의 방향성에서도 알 수 있다. 노태우 대통령은 국방정책의 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째 한국 군사력의 지속적인 증가, 둘째 한미동맹의 견지와 공고화, 셋째 북한에 대한 군사적 지원의 차단이다(노태우 2011, 278-279). 특히 북방정책에서 세 번째 목적이 부각되었다. 노태우 대통령은 "어느 누구도 우리를 제쳐놓고 북한과 직접 현상하는 것을 허용하지 않았다"(노태우 2011, 279). 김종휘 외교안보수석 역시 "북한지지 지원 세력을 차단하는 안보적 접근에 우선순위"를 두

62) 이근(2012, 173-175)은 북방정책의 정의에 있어 노태우 대통령 개인과 학술적 개념은 통일되지 않았다는 점을 지적한다.

63) 노태우(2011, 145)는 「7·7 선언」은 미국과의 사전협의 없는 "독자적[인] 구상"이었다고 회고한다. 그에 따르면 미국은 노태우 대통령의 북방정책을 적극 지지하였다(노태우 2011, 235).

고 있었다고 밝힌 바 있다(이정철 2011, 134). 요컨대 노태우 대통령이 북일관계 개선을 지지하는 목적은 북한을 국제사회로 끌어오게 하는 것이지 북일관계의 진정한 개선은 아니었다.⁶⁴⁾

이러한 맥락에서 '조선'은 하나며 과거 식민지 지배에 대한 사죄와 배상을 요구하고 북일 국교정상화 협상의 빠른 개시를 담은 「3당 공동선언」의 발표는 한국에게 큰 충격이었다.⁶⁵⁾ 1988년 9월 16일 다케시타 총리는 서울 올림픽 개막식에 출석하기 위해 서울을 방문하여 노태우 대통령과 회담을 가졌다. 이 정상 회담에서 노태우 대통령은 다케시타 총리에게 북일관계의 개선을 요청한 바 있었다(尹基老 2002, 각주12). 같은 해 12월 노태우 대통령은 일본 「산케이(産經)신문」과 기자회견을 가져 한일협력의 중요성을 강조한 바 있지만 협력 분야는 무역투자와 기술이전에 한정되어 있었다.⁶⁶⁾ 이러던 노태우 정부가 일본과 안보협력의 의사를 보여주기 시작한 시기는 가네마루 방북단이 평양을 방문한 이후, 즉 「3당 공동선언」의 발표 직후인 1990년 말부터였다. 1990년 10월 가네마루·노태우 회담의 2달 후인 12월 한일 국방장관회담에서 한미일 3개국의 범위 내에서 지역의 안정을 위해 한일안보협력을 추진할 것이 합의되었다. 즉, 북일 접근 견제라는 한국의 의도가 드러난 것이다.

(2) 북일접근 견제로서의 한일안보협력

당시 한국은 남북대화를 추진하고 있었다. 「7·7 공동선언」 발표 그리고 1988년 노태우·다케시타 한일정상회담에서 노태우 대통령은 북일관계 개선을 요청한 바 있었다(尹基老 2002, 210). 그러나 북일관계 개선에서 한국의 최대 현안은 일본의 대북 경제협조였다. 일본의 대북 경제협조가 북한의 군사력 증대를 촉구하는 결과를 가져오는 것은 한국 입장에서 용납할 수 없는 일이었다. 상기 노태우 대통령의 「북일관계 5원칙」도 이러한 한국의 우려를 단적으로 말하

64) 노태우(2011, 284)는 가네마루 회담에서 "일본이 북한과 접촉하는 과정에서 북한이 개방하고 국제사회에 협력하는 방향으로 나오도록 노력"하기를 당부하였다.

65) 노태우(2011, 280)는 당시 미국과 접촉을 시도하려고 하였던 북한에게 "미국과 단독으로 대화할 수 없다"고 전하며 북한이 취할 수 있는 선택은 "남한과 접촉하는 길밖에 없다"는 메시지를 보낸 바 있다.

66) 대통령 기록관 대통령연설기록실 홈페이지, 『일본산경신문회견』 <http://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> [검색일 2015/8/20].

고 있다. 이러한 우려는 1990년 12월 이종구·이시카와 국방장관회담에서도 언급되었다. 이 회담에서 합의된 한일안보협력을 향한 움직임은 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 일본은 북한의 군사적 위협에 대처하기 위해 대북 한미 공조를 확고히 하려고 하는 의도를 지니고 있었다. 둘째, 노태우 정권은 북일관계 개선을 공식적으로 반대할 수 없었으나 북일 접촉이 오히려 북한의 군사력 확대로 이어지는 본말이 전도된 결과를 초래하는 것을 막기 위해 일본과의 군사 협력을 강화하려고 하는 의도가 있었다. 즉 국방장관회담의 합의 배경에는 북일 수교협상을 통해서 북일관계가 지나치게 개선될 것과 협상 결과 예상되는 일본의 대규모 대북 경제지원 등 일본의 독자적 행동을 견제하려는 의도가 있었다. 물론 이는 북한에게도 한일 간 안보협력을 보여줌으로써 지나친 북일접근을 견제하는 목적이 있었다.

무엇보다 한국을 상회하는 일본의 대북 수출금액은 한국에게 경계 대상이었다. 1989년부터 1992년까지 일본의 대북 수출 금액은 약 300억 엔 규모로 대한 수출금액인 약 2조 엔의 100분의 1 정도였다. 그 외에도 "600억에서 800억 엔" 규모의 기타 현금이 북한으로 연간 유출되고 있었다.⁶⁷⁾ 그러나 한국의 1989년 당시 대북 반출 금액은 불과 6900불이었다. 1990년부터 한국의 대북 수출은 120만 불로 급증하지만 일본의 대북 수출 금액보다 상당히 적었다.

노태우 대통령은 대북정책을 통하여 대북 고립화를 꾀한 만큼 북한에 대한 어떠한 군사적 지원도 차단하려고 하였던 그의 입장에서 한국과 사전 합의를 거쳐서 북일협상을 진행하길 요구한 것은 당연한 것이었다.⁶⁸⁾ 한반도 문제에 대해 당사자주의를 내세웠던 노태우 정부는 북한이 사용할 수 있는 창구는 한국뿐이라는 점을 강조하여 미국과 일본의 과도한 대북 접근을 저지하는 것과 동시에 일본과의 안보협력을 강화함으로써 동북아시아의 국제질서를 유지하려고 하였다. 동시에 노태우 대통령은 "지역적 역학관계"에서 일본의 "영향력(supporting role)"을 인정하고 있었다(노태우 2011, 281). 1990년 12월 국방장관회담에서 한미일 삼자 수준에서 한일안보협력을 추진하기로 합의된 것은 1차 북일협상을 앞두고 일본에게 동북아시아 질서에서의 일본의 위치를 재확인시키는 결과를 낳

67) 1994년 3월 3일 제129회 국회 예산위원회 제4호 오가타 시게타케(緒方重威) 공안조사청장관 발언.

68) 인용부분에 대해서는 이정철(2011, 137). 또한 이근(2012, 190)도 북방정책의 목적은 북한의 고립화로 보고 있다.

았다. 주지하듯이 1990년대에 들어와 노태우 정부는 일본과의 안보협력 의사를 나타내기 시작한다. 노태우 정부가 일본과 안보협력을 추진한 이유는 한일안보협력 관계를 도모함으로써 지나친 북일 접근을 견제하는 것이었다. 이러한 협력에는 두 가지의 목적이 있었다는 점을 지적할 수 있다. 첫째, 북한의 고립화를 위해서이다. 둘째, 한미일 관계 강화를 도모함으로써 한국의 안보 이익을 확보하기 위해서이다.

노태우 정부가 한반도 당사자주의를 견지(일명 「능동적 균형외교」)한 사실에서도 알 수 있듯이 당시 대일정책 방침은 "한일관계를 대국적으로 발전"시키는 것이다(박준영 2015, 148). 그러나 이와 동시에 노태우 대통령은 "한일관계의 가장 큰 문제는 양국 간 역사인식에 관한 기본 문제가 깨끗이 정리되지 않은 것"으로 인식하고 있었다 (박준영 2015, 148). 실제로 1990년대 초부터 위안부 문제가 한일 간에서 정치적 문제로 부각되면서 한일관계가 악화되기 하였다. 그러나 1992년 이후도 한일안보협력은 지속적으로 확대되었다. 그렇다면 일본과의 안보협력을 추진하는 노태우 정부는 이를 어떻게 정당화했을까.⁶⁹⁾

민주화 과정에서 국회 기능이 강화되어 국정감사권을 부활할 만큼 노태우 정부는 국회에서의 심사 과정을 통하여 한일협력의 정책적 타당성을 보여줄 필요에 직면하였다. 일본과 안보협력을 추진하고자 했던 노태우 정부는 변화된 대일 인식을 보여줌으로써 지역적 역할을 확대하고 있는 일본과의 안보협력에 정당성을 부여하려고 하였다. 즉 노태우 정부는 역사를 둘러싼 한일 간의 마찰 중에서 안보를 선택하였다. 1991년 10월 이상옥 외무장관은 일본의 군사대국화를 부정하고 "그 경제력과 국제적 지위에 상응하는 정치외교적 역할을 확대하는 것이라는 인식"을 밝혔으며, 또한 이종구 국방장관도 7월 "한일 간 제한적 안보협력을 단계적으로 확대하고 지역안보협력의 틀 속에서 발전시켜야 한다는 입장"을 밝혔다(박영준 2015, 150).

69) 이 시기 한국 정치에서 3당합당이라는 큰 변화가 있었다. 1990년 1월 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당의 합당 즉 3당합당으로 민주자유당이라는 거대 정당이 창당되었다. 민정당, 민주당, 공화당은 기본적으로 보수적 성향을 지니는 정당이었다는 점에서 공통점을 지니고 있었으며 민자당의 창당은 "보수대연합"으로 볼 수 있다(김용호 1994, 123-127). 자세히 보면 민자당의 등장은 민주화 세력의 "한 축이었던 김영삼"이 권위 세력과의 타협을 통해서 권력을 창출한 결과였다(강원택 1998, 259). 이에 따라 "권위주의 대 민주주의의 구도"가 갖는 의미는 "크게 희석되었다"(강원택 1998, 260).

한일안보협력에 대한 국정감사도 실시되었다. 1992년은 특히 한국 국내에서 일본과의 군사·안보협력에 대한 논쟁이 나타나기 시작한 해였다. 1992년 10월 22일 김진영 육군참모총장이 일본을 방문하여 미야시타 소헤이(宮下創平) 방위청장관과의 회담을 가졌는데 이 회담에서 군사 분야 인적 교류와 정보교환을 추진하고 확대하기로 합의되었다. 한일정상회담에서 위안부 문제가 처음으로 정상회담에서 언급되며 반일간정이 급속히 악화되었던 1992년 10월, 이필서 합참의장은 국방위원회 합동참모본부 국정감사에서 한일 군사협력 방안을 "현재 양국 간에 이뤄지고 있는 제한적인 군사교류 및 협력관계를 상호군사고위급 인사, 실무자 교환방문 및 군사교육 교환으로 확대하고, 상호 함정방문 합동군사훈련 등 군사관계의 발전을 모색함으로써 지역안정을 위한 기틀을 만들도록 하겠다"고 보고한 바 있었다(조선일보 1992/10/22). 1992년에는 "指揮參謀隊 6名, 民間大學學位課程 10名, 研修科程 5名" 총 21명이 한국 군대에서 일본으로 파견나가 있었다.⁷⁰⁾

요컨대 노태우 정부는 한일안보협력의 추진에 대한 정당성을 첫째 1990년대에 들어 자위대의 역할 강화, 군사비 증가 등 재군비화의 기운을 보여주고 있는 일본이 군사대국화를 향하고 있다는 분석을 부정하면서 오히려 일본의 지역적 역할의 증가라는 측면을 강조하고, 둘째 이러한 일본과의 '한정적인' 안보협력이 전략적 이익에 부합함을 보여줌으로써 국내 반대 세력에 대응하였다.

4. 미국과 한일안보협력

한국과 일본이 양자적 협력관계를 원한다면 이 방향은 미국의 이익을 해치지 않는 것이어야 한다. 이는 한국과 일본 양국이 미국과의 동맹체제를 국방의 기축으로 유지하는 한 절대로 벗어날 수 없는 전제조건이다. 여기서 미국의 이익을 해친다는 것은 한국과 일본의 독자적 협력관계의 구축이다. 독자적 협력관계 구축의 단적인 예는 미국을 배제한 한중일 협력체제의 형성이다. 미국의 기본적인 태도는 한일 양자적 협력관계의 형성은 미국의 전략적 이익에 상반되지 않아야만 가능하다는 것이다.

70) 1992년 10월 21일 국정감사 국방위원회 이필서 합참의장 발언.

1980년대 후반부터 1990년대 초반 한일안보협력이 형성된 시기에 냉전의 종결이 코앞에 다가오면서 부각된 새로운 문제는 북한의 핵개발 의혹이었다. 던롭(Harry Dunlop) 국무성 한국과장은 미국의 북한 핵개발의 해결 방향을 "북한에 대한 국제적 압력을 조직함으로써 [북한을] 협정에 따르게 하고 사찰을 수용하는 보장조치협정에 조인하게 하는" 것이라 밝혔다(オーバードーフ 1998, 301). 북한에 대한 국제적 압력 구성국에는 일본과 한국이 포함되어 있었다. 북일협상을 앞둔 일본에게 북한 핵개발의 정보를 유출하고 북한의 핵개발을 일본에게 인지시킨 미국의 행동은 이러한 전략적 의미가 내포된 것이었다. 그 결과 일본은 북한의 핵위협을 인식하여 이를 북일협상에서 최우선 현안으로 다루기 시작하였다.

한편미국은 한국에게 북한의 핵개발을 알려주지 않으면 "한국의 미국에 대한 신뢰가 훼손된다"고 생각하여 한국에게 정보를 제공하였다(オーバードーフ 1998, 301). 고무라 외무대신의 국회답변에 따르면 미국은 1980년대 후반부터 한국과의 안보협력을 제안한 바 있다.⁷¹⁾ 미국은 한국과 일본의 역사적 관계에 견주어 이를 어려울 것으로 예상하고 있었으나 한국과 일본의 안보협력이 이루어진다면 미국의 대북정책에 유효한 효과를 가져올 것으로 예상하였던 것으로 보인다.

북일협상에서 일본이 핵개발을 최우선 현안으로 내세움으로써 그리고 그 결과 한국이 일본과의 안보협력을 추구하기 시작함으로써 미국은 북한에게 국제적 압력을 가하려고 하는 강경노선을 추진할 수 있었다. 북핵문제에 대한 중국과 소련의 소극적인 태도는 한국과 일본의 대미협조노선으로 보완이 되었으며 미국이 대북정책을 추진함에 있어서 긍정적 전략적 요소로 작용하였다.

1990년대 초 한국과 일본 정상 간에 이루어진 안보협력을 향한 움직임은 북핵위기라는 긴장상태에서도 지속되었다. 다음부터 한국에서는 김영삼 정부로 일본에서 '55년체제'의 붕괴가 이루어진 이후에서 1990년대 초 나타난 한일안보협력을 향한 흐름이 어떤 메커니즘으로 지속되었는지 살펴보겠다.

71) 제143회 국회 중의원 외무위원회 의사록 제7호 고무라 마사히코 국무대신 발언.

Ⅲ. 한일안보협력의 도약대: 1차 북핵 위기(1993년)

한일안보협력을 향한 움직임은 한국과 일본이 정권이 교체된 이후에도 지속되었다. 한국에서는 김영삼 정부로, 일본에서는 자민당의 하야 등 국내정치에서 큰 변동이 일어났다. 정권교체가 이루어졌음에도 불구하고 한국과 일본의 군사우호관계 구축을 향한 움직임은 정상회담을 비롯한 양국 정상 간의 합의에서 나타난다.

무엇보다 이 시기 동아시아 정세에 있어 중요한 것은 북핵위기이다. 북핵위기는 한일안보협력에 어떤 영향을 끼쳤을까. 북한의 NPT탈퇴 선언 이후 1993년 6월부터 북미협상이 실시되었다. 북미협상은 1993년 6월과 7월, 두 차례 실시되었다. 1차 협상에서 미국은 북한에게 내정불간섭과 북한 주권의 존중을 확약하고, 북미 간에 핵을 포함하는 무력 사용과 위협 금지를 담은 「북미공동성명」을 발표하는 등 정세는 잠시 호전되는 양상을 보였으나, 7월 2차 협상이후 북한은 8월 IAEA의 특별사찰을 제한하기 시작하면서 북미협상의 전망이 불투명해졌다. 이후 한반도에서는 1994년 6월 카터 전 미국 대통령의 북한 방문 전까지 긴장 상태가 계속되었는데, 흥미롭게도 1993년은 한일안보협력이 시동을 걸게 된 시기였다. 한반도의 긴장이 점차 심각해지는 과정에서 한일 간 안보협력은 어떻게 형성되었는지, 양국은 어떤 인식을 가지고 있었는지 살펴보겠다.

1. 안보협력에 관한 한일 정상 간 합의

북핵위기라는 긴장된 한반도 정세를 배경으로 1993년 11월 6일 김영삼-호소카와 한일정상회담이 개최되었다. 김영삼 대통령 취임 이후 처음으로 열린 한일정상회담은 위안부 문제와 한일 무역 불균등, 산업기술협력이 중심 의제가 된 1992년 1월 노태우·미야자와 회담과 달리 대북정책을 중심 의제로 삼았다.

호소카와 총리가 식민지 지배를 사죄하고 한일 양국은 미래지향적 한일관계의 구축에 일치를 보았다. 한국과 일본은 1993년 11월 정상회담에서 양국관계를 「21세기 아시아·태평양 포괄적 동반자 관계」로 규정하였다. 이것은 1991년 노

태우·가이후 회담에서 확인된 「한일 신시대 (한일 우호협력) 3원칙」을 더 구체화하여 규정한 것이다. 양국은 「21세기 아시아·태평양 포괄적 동반자 관계」를 실현하기 위해 아시아태평양 경제협력공동체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)를 적극 활용할 것에 합의하였다. 1993년 정상회담에서 주목해야 할 점은 양국 간에 "국제사회 속의 한일관계의 구축"⁷²⁾이 확인되었다는 점인데 이는 북한의 핵확산 금지 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 탈퇴를 비롯한 북핵문제에 대처하기 위한 한일협조의 분위기를 구체화한 것으로 보인다. 특히 한일관계를 양자적 차원에서 "아-태 지역의 번영과 평화를 위한 지역적 동반자" 관계로 확대한 것은 북핵문제를 단순한 지역 문제가 아니라 국제적 차원에서 해결하려고 하는 한국과 일본 그리고 미국 정부의 의도를 반영한 것으로 이해된다.

북한의 NPT탈퇴로 한반도 정세가 심각해지자 1993년 정상회담에서는 북핵문제와 한반도 정세에 대한 정책조정이 중심으로 논의되었다. 호소카와 총리는 북핵문제와 「노동 1호」·「노동 2호」 미사일 개발에 대한 우려를 표명하고 북일 수교는 북핵문제의 해결 없이 진행되지 않으며 국교수교는 한국과의 긴밀한 협의 하에서 진행한다고 하는 기존 입장을 반복하였다(조선일보 1993/11/07). 그러나 여기서 한일 양국은 북핵문제는 "한반도를 포함한 아-태지역의 평화와 안전에 심각한 위협인 동시에 범세계적인 핵 비확산체제에 대한 중대한 도전"임을 합의하였다는 점에 주목할 필요가 있다(조선일보 1993/11/07). 이것은 한국과 일본이 북한에 대한 위협 인식을 공유한 뿐만 아니라 북핵문제는 한반도 지역에 한정된 문제가 아님을 주장하고 국제사회에서 다루어야 할 문제임을 지적했다는 데 그 의미가 있다. 또한 호소카와 총리는 한일 종상 간, 즉 청와대와 총리관저 간의 직접적 통화체제 설치를 제안했고 양국은 이에 합의하였다(조선일보 1993/11/07).

북핵문제를 둘러싸고 대북 경제제재 행사에 따른 한반도 무력충돌의 발발가능성이 현실적으로 높아지면서 1994년 한반도의 긴장은 최고조에 달하였다. 1994년 3월 24일 김영삼 대통령이 일본을 방문하여 김영삼·호소카와 정상회담이

72) 1993년 11월 7일 金泳三韓国大統領との共同記者会見における細川内閣総理大臣の冒頭発言, 細川演説集, 49 - 50頁.
<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPKR/19931107.S1J.html> [검색일 2015/8/05].

열렸다. 한반도 유사 사태가 한일 양국 내부에서도 현실적으로 다가오던 이 시기 정상회담의 중심 의제는 당연히 북한 문제였다.⁷³⁾ 김영삼 대통령은 한반도에서 우발적 상황이 발생할 가능성도 염두에 두고 있다고 밝히면서 패트리어트 미사일(지대공 미사일)의 배치에 대해서도 설명하였다. 또한 김영삼 대통령은 북핵 위기 해결에 대해 한일 간의 지속적이고 긴밀한 협조 유지를 당부하였다(조선일보 1994/03/25).

무엇보다 북핵위기가 고조된 이 시기 특기할 점은 한국의 국방장관이 국교수교 이후 처음으로 일본을 방문하였다는 점이다. 한일 국방장관 회담은 1990년 이후 4년만에 개최되었다. 1994년 4월 26일 이병태 국방장관은 아이치 카츠오(愛知和男) 방위청장관과 회담을 가져 해군 연습함대 상호방문이 결정되었다. 물론 참모총장·참모장 급 인사의 상호방문, 1991년부터 일본 방위연구소, 간부 후보생학교로의 한국 유학생 파견 등 한일 간 군부대 교류는 냉전시기도 존재하였다. 그러나 한일 간에 실질적인 대화 채널의 설치는 1994년에 실현되었다.

한일 양국은 북핵위기가 고조되는 과정에서 안보협력을 향한 보조를 맞추기 시작하였다. 이 시기는 한일안보협력이 확대된 기점(起點)으로 볼 수 있는데 한일 양국은 왜, 어떻게 안보협력을 추진하게 되었을까. 다음에서 일본과 한국의 입장을 나눠서 살펴보겠다.

2. 일본

북한 핵문제가 고조되던 1993년 호소카와 연립 정권의 성립은 일본 정치사의 전환기로 분류된다. 즉 '55년체제'의 붕괴이다. 자민당 정권이 무너진 이후 일본은 다수당으로 정권을 지속하는 연립정권 형태로 나아가게 되었는데 이것은 일본의 안보정책에게 어떤 영향을 끼쳤을까?

73) 특히 일본 방위청과 외무성은 1994년 3월말쯤 "미국이 예민하다. 상당한 결정을 할 것 같다"고 보고를 하여 한반도 유사시를 성정하여 한시법의 정비를 급히 진행하고 있었다(外岡 et.al. 2001, 465). 또한 미일 관련 당국 간에서 한반도 유사시의 구체적 대응 계획(Contingency Planning, CP)을 작성하고 있었다(外岡 et.al. 2001, 466-470). 당시 미일의 비상계획 작성과정에서 한미 공동 대북전쟁계획 「작전계획 5027」을 미국이 일본에 제출했다는 사실에서 일본도 한반도 무력충돌을 예상하고 있었다는 것을 알 수 있다.

(1) 안보정책의 지속성

일본 국내 정치에 눈을 돌린다면 1993년은 역사적인 해였다. 소위 「55년체제의 붕괴」가 일어났다. 55년체제는 1955년 자유민주당(자민당)의 창당을 계기로 한 자민당 여당 1당의 장기 정권체제를 가리킨다. 1993년 자민당은 중의원 총선거에서 패배하면서 하야하게 된다. 이에 따라 일본신당(日本新党)의 호소카와 모리히로를 총리로 하는 일본신당, 사회당과 신생당(新生党) 등 비자민·비공산당의 여러 정당의 연립정권이 탄생하였다. 호소카와 총리는 1994년 「방위 문제 간담회」를 사적 자문 기관으로 설정하고 51대강의 개정 방향을 모색하기 시작하였다. 후술하겠지만 「방위 문제 간담회」는 최종결과로, 이른바 「히구치(樋口) 리포트」를 제출하는 등 51대강의 책정과정과 달리 내각 관저 주도로 대강을 개정 방향을 모색하는 움직임도 보였다. 그런데 이러한 시도는 55년체제의 붕괴에 따른 지배정권의 국내정치적 동학의 결과로 보기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 51대강은 미·소 대립의 냉전구조를 상정하여 책정되었다는 점이다. 1991년 소련이 붕괴되어 냉전 시대가 종결되면서 1976년에 개정된 51대강의 형성배경은 북한 위협의 부상이 부각되던 당시 국제정세와 괴리가 있었다. 이것을 수정하는 것은 자연스러운 흐름으로 볼 수 있다. 물론 대강 개정 방향을 방위청 내부에서의 보고서 방식으로 진행하지 않고 총리의 자문기관을 통해서 논의를 형성한 것은 새로운 시도로 볼 수 있다. 그러나 「방위 문제 간담회」 참여 위원은 총 9명 중 5명이 전직 관료였다는 점을 고려한다면 기존의 관료의존형과의 차이가 모호하다고 할 수 있다.⁷⁴⁾

둘째, 비자민·비공산의 연합정권에서의 취약한 총리의 주도력이다.⁷⁵⁾ 2장에서 76방위대강 책정과정을 살펴봤듯이, 일본 방위대강을 비롯한 안보정책의 방침은 관료 주도로 책정되어 왔다. 물론 51대강에서 기반적방위력 구상의 채용은 비들기파 미키 정권의 정치적 의도가 적용된 사례였다. 이 시기는 자민당의 1당

74) 「방위 문제 간담회」의 구성원을 살펴보면 교수 2명, 관료 5명, 경제계 2명이었다. 특히 논의의 중심적 역할을 한 사람은 전 방위청 사무차관 니시히로 세이키(西広穂輝)였다(外岡 et.al. 2001, 491).

75) 1차 북핵위기 당시 호소카와 정권이 안보정책 결정과정에서 총리의 무능력에 대해 外岡 et.al. (2001)도 지적한 바 있다.

정권이 가능한 시기였다. 한편 호소카와 연합정권은 말하자면 자민당 탈당파와 사회당으로 구성된 이념적으로 오합지졸의 성격을 가진다. 1993년은 북한 핵문제와 미사일 개발 의혹이 한층 부각됨에 따라 안보정책을 작성해야할 중요한 시기였다. 그러나 호소카와 정권의 경우 "총리로부터의 명확한 방향 지시가 없[었다]"(樋渡由美 2012, 272). 또한 1993년 중의원 총선거에서 나중에 연립정권을 함께할 일본신당, 신생당, 공명당, 민사당, 사회민주연합은 선거협력을 합의하는 데서 기존의 외교·안보 정책을 답습할 것을 확인한 바 있다. 호소카와 총리 하에서 대강 개정 작업이 시작되었지만 이것은 호소카와 정권의 정치적 성향을 반영하는 것으로 판단하기 어렵다. 무엇보다 호소카와 정권은 「히구치 리포트」 보고서를 받기 이전에 총리의 재직 263일만에 퇴진하였다.

또 다른 사례는 사회당 무라야마(村山富市) 정권 시기로 볼 수 있다. 1994년 7월 북한 김일성 주석이 사망하고 김정일 체제가 출범한 당시 일본에서는 자민당·사회당·신당 사키가게 연립정권이 탄생하였다. 자민당은 1993년 하야 이후 일 년도 채 못 돼 연립정권으로 야당으로 돌아왔다. 사회당 무라야마 토미이치를 총리로 하는 연립정권에서도 미일안보 견지 노선은 변함이 없었으며 외교·방위정책에서 기존 노선이 답습되었다. 1994년 7월 23일 김영삼·무라야마 정상회담에서 보듯 북일 국교수교 협상 재개에서는 북핵문제의 최종적 해결이 그 전제조건이며 한·미·일의 공조체제 노선을 견지해야 한다는 입장 등 사회당이 집권 정당이 되어서도 일본의 대북정책과 한일협력 노선은 수정되지 않았다.⁷⁶⁾ 적어도 1994년 당시까지는 일본에게 한일안보협력은 대북정책의 하나로 분류되어 있었으며 외적 위협에 대처하기 위한 안보정책의 하나였기 때문이다. 정권이 교체되었다고 하더라도 미일안보동맹을 기축으로 하는 일본 안보정책에는 변함이 없었다. 일본의 안보정책을 지배 정당 문제와 별개로 볼 수 있는 이유는 전후 일본의 안보정책에서 전략이 부재하였기 때문이다.⁷⁷⁾

76) 무라야마 정권 때 일본은 북한과의 재접촉을 시도했으며 1995년 북한이 식량난에 처했을 때 대북 경제지원도 실시하였다. 이 부분은 후술하겠다.

77) 히와타리(樋渡由美 2012, 21)는 미일동맹으로 인해 일본의 안보정책에 있어 "공격과 방위의 기계적 구분"이 나타났는데, 이는 결과적으로 일본에 "자국(自國)에 관한 명확한 전략을 가질 의욕을 저하"를 초래하였다고 지적한다. 히와타리(2012, 21)는 "국사 전략의 기본과 전수방위"의 견지는 상반됨을 지적하면서 일본에서 안보전략이 등장하기 어려운 원인을 전수방위와 미일동맹의 연관성에서 논의한 바 있다.; 본 논문은 일본의 안보정책의 특징을 전수방위의 견지에서 찾고자하는 부분에서 히와타리의 견해와 같다고 할 수 있으나, 히와타리는 전수방위도 안보전략으로 인정하면서도 "비전략

(2) 안보전략의 부재

그렇다면 일본의 안보전략은 왜 부재하는가? 1945년 패전 이후 일본은 전수방위를 방위정책의 기축으로 설정하고 있기 때문이다.⁷⁸⁾ 전수방위란 평화헌법의 요청에 따라 도출되는 일본방위정책의 기축을 이루는 이념이다. 안보전략을 "변동하는 환경에 적용하면서 목적을 명확히 밝히며 적절한 수단을 사용해서 달성하는 것"으로 정의한다면, 일본의 전수방위는 이와 상반되는 개념이다(樋渡由美 2012, 9).

일본의 안보정책 결정 동학은 국가 안보전략을 능동적으로 설정하고 이에 따라 안보정책을 설정하는 전략 대응형 국가와 차이가 있다. 예를 들어 미국은 클린턴(Bill Clinton) 정권에서 「동아시아 전략보고서 (Ease Asia Strategic Report, ESAR)」를 발표하였다. 1997년부터는 「4개년 국방검토보고서 (Quadrennial Defense Review, QDR)」를 책정하여 전략적 목표를 설정하고 이에 따라 안보정책을 결정하였다. 이와 상반되게, 일본에는 방위대강 등 방위계획의 방침과 중장기 방위계획이 존재하지만 이는 각 지배정권의 정세인식을 반영한 것으로 보기 어렵다. 특히 5개년 중장기 방위계획은 미국이나 한국처럼 전략적 방침을 명확히 내세우는 것이 아니라 일년 예산안에 절대적인 권한을 지니는 재무성에 향후 5개년에 해당하는 예상 예산을 제시하는 의미가 있다. 일본의 방위 방침으로 볼 수 있는 방위대강 역시 정권마다 개정되는 것은 아니었다.⁷⁹⁾ 1995년에 방위대강을 개정하였지만 이것은 1976년 51대강 이후 19년

적 성격"을 지적하는 반면 본 논문은 전수방위를 일본 전략의 부재의 원인으로 본다는 점에서 히와타리의 견해와 차이점을 지닌다.

78) 2000년대 들어와 일본에서 안보전략이 등장하는데 이는 미일동맹 재규정 과정과 관련이 있다. 일본 정부는 자위대가 전수방위와 같은 "방패", 미군이 "창"의 역할을 한다는 공식 견해를 밝히며, 안보전략은 전수방위에 위반하지 않는다는 입장을 취한다(等 2006, 36). 히와타리(樋渡 2012, 9)는 "자위대로 하여금 아무것도 하지 않게 하는 자세"와 같은 "경직적 제도로부터는 안전보장전략이" 성립되기 어렵다는 점을 지적한다.

79) 전후 2015년까지 일본의 방위대강은 1976년(51대강), 1995년(07대강), 2004년(16대강), 2009년(22대강), 2013년(25대강)에 걸쳐 다섯 차례 개정되었다. 후술하겠지만 일본이 안보전략을 제시하기 시작한 것은 2006년 아베정권 이후로 볼 수 있다. 그 이후 짧은 시기에 개정이 두 번 실시되었다.

만에 실시되었다.

선제적 자위권의 행사를 부정하고 오로지 자위력 유지를 위해 필요한 방위력 보유를 선전하는 전수방위하에서 능동적 안보전략 책정의 필요성과 이와 관련한 법적 여지는 한정되어 있다. 전수방위 정책의 고수는 능동적 안보전략의 필요성을 저하했을 뿐만 아니라 일본 안보정책 책정권자와 입법자들의 '수동적 위협 대응형(對應型)' 방위정책으로 고집을 초래하였다. 본 논문은 전략이 부재한 일본의 안보정책을 '수동적 위협 대응형'으로 본다.⁸⁰⁾ 또한 일본 안보정책 결정과정이 한국과 결정적 차이가 있는 것은 실질적 안보정책이 관료주도로 진행되었다는 점인데 이것 또한 이러한 지속적 경향이 관철된 이유로 지적할 수 있다. 소토오카(外岡 et. al. 2001, 485)는 일본 관료주도적 안보정책 결정과정의 형성이 "정치의 의사와 책임의 공백 상태"로 인해 초래된다고 주장한다.

안보전략의 결여는 다시 한일안보협력을 전략으로 접근하는 사고의 결여로 이어진다. 즉 후술하겠지만 1990년대 일본은 한일안보협력에 있어 북한의 위협에 대처하기 위한 즉흥적 접근을 취하게 되었다. 1990년대 중반부터 일본이 대북 정책에서 '안보와 정치의 괴리' 현상을 보이면서 대북정책이라는 기틀에서 시작한 한일안보협력은 2000년대에 들어와 정체되었는데, 그 원인 중 하나는 1990년대 한일안보협력의 전개과정에서 일본의 한일안보협력에 대한 전략이 부재한 결과에 따른 한일안보협력 유연성의 부재이다. 일본이 지배정권 주도하에 안보 정책에 실질적인 적극성을 발휘하는 것은 일본이 처음으로 안보전략을 제시한 2006년 1차 아베 정권의 성립까지 기다려야 한다.

그렇다면 '안보전략'이라는 안보정책의 비전이 결여된 상태에서 일본은 한일 안보협력을 왜 추진하였을까. 당시 북한의 위협이 증가하였기 때문이다.

(3) 북한 위협의 증가

1992년 11월 5일 제8차 협상을 마지막으로 북일 국교수교 협상이 북한 핵 개발문제와 「이은혜 문제」로 결렬된 이후 북일 간의 외교 채널은 단절되었다.

80) 히와타리(樋渡由美 2012, 297)는 전수방위의 일본 안보전략을 "수동적 전략의 자세"로 평가한다. 본 논문이 제시하는 '수동적 위협 대응형' 안보정책은 외적 위협이 명확히 존재하는 상황에서 일본이 스스로가 이에 대한 적극적 안보전략을 내세우지 못하고 오로지 미일동맹에 의존하는 형태를 가리킨다.

한반도는 1993년 북한의 NPT탈퇴로 인해 극한 긴장 상태에 빠지게 되었다. 북한의 안전조치협정 체결 이후 IAEA는 1992년 5월부터 1993년 2월까지 여섯 차례에 걸쳐서 핵사찰을 실행하였다. IAEA는 핵사찰의 결과 북한이 신고한 플루토늄, 방사성폐기물 등이 상호 일치하지 않았다는 이유로 특정사찰(special inspections)을 요구하였다. 북한은 "미국으로부터의 핵위협과 IAEA의 불공평성"이 북한의 이익을 위태롭게 하고 있다고 주장하며 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 발표하였다.⁸¹⁾ 북한의 NPT탈퇴 선언은 국제사회의 핵 비확산체제를 흔드는 위협이었으며 이는 북한 핵 문제가 지역을 떠나 범세계적 문제로 받아들여지게 되었음을 의미한다(伊豆見元 1994, 184).

당시 일본에게 심각한 문제는 북한의 미사일 개발 의혹이었다. 일본이 사정권에 포함되는 장거리 지대지 미사일 개발 의혹은 핵 개발과 함께 일본으로 하여금 미국·한국과의 협조체제를 복돋우게 하였다.⁸²⁾ 특히 북일 국교수교 협상이 결렬된 이후 북한과의 직접적인 외교채널이 없어진 일본은 초조감을 느끼고 있었다. 1993년 김영삼 정부 발족 이후 노태우 정부기에 비교해 남북대화는 정체하고 있었다. 반면 북한은 협상 상대로 미국을 선택하는 태도를 보다 현저히 드러내면서 1993년 6월 북미협상을 개최하는 데로 나아갔다. 일본은 북핵위기가 눈앞에 다가오는 시점에서 북한과의 대화접촉을 시도하고 있었다. 1993년 4월 베이징 주재 일본대사관이 북한대사관에 NPT탈퇴를 철회하도록 설득을 시도한 바 있었다.⁸³⁾ 일본의 접촉은 북한의 거절로 실패에 그쳤다. 베이징 주재 북한대사관과의 접촉을 시도하였다는 사실은 대화채널이 끊긴 일본의 초조감을 잘 표현하고 있다. 북한의 노동 미사일 시험 발사는 접촉이 실패한 한 달 후 5월에 실시되었다.

물론 북한의 미사일 개발을 일본은 사전에 인식하고 있었다. 1991년 11월 미 일국방장관회담에서도 양국이 북한의 핵과 미사일 개발에 대해 우려를 표명한 바 있었다. 그러나 1993년 5월 말 북한의 「노동」 미사일 발사 시험의 성공은

81) 일본 외교청서(1993). 일본은 북핵문제가 긍정적 진전을 보이지 않는 한 북일 국교수교협상의 재개는 있을 수 없다고 주장해왔다. 일본은 북한의 NPT탈퇴로 인해 협상재개는 더 어려워졌다는 견해를 밝힌 바 있다(1993년 4월 6일 제126회 국회 중의원 안전보장위원회 외무성 아시아 국장 동북아시아 국장 무토 마사토시(武藤正敏) 발언).

82) 1993년 5월 29일 북한은 노동1호 미사일 발사 시험을 하였다.

83) 1993년 4월 21일 제126 국회 중의원 안전보장위원회 제5호 외무성 아시아 국장 이케타 다다시(池田維) 발언.

북한이 고도의 미사일 성능을 보유하고 있다는 사실을 일본에 들이대는 결과였으며 이에 대한 일본의 위기감을 높이는 결과도 낳았다. 특히 일본에게는 핵보다 미사일 개발이 시급히 대응해야할 문제로 다가왔다. 6월 이시하라 노부오(石原信雄) 관방부장관은 기자들에게 다음과 같이 말했다.

북한은 미사일을 발사하여 500km로 전방에 있는 목표에
매우 정확하게 맞춥니다. 사거리는 1,000km이며 오사카
가 범위 내에 들어갑니다. 핵탄두를 장치하여 발사하면
히로시마의 몇 백배 강력한 공격이 가능합니다
(外岡 et. al. 2001, 472).

1993년 방위백서에서 북한의 핵과 미사일 개발이 성공적으로 완성되면 "지극히 위험한 상태가 될 수 있는" 가능성을 지적하며 이러한 "북한의 움직임은 우리나라 주변뿐만 아니라 국제사회전체에 대한 도전"이 될 수 있다고 주장한다(日本 防衛白書 1993). 후술하겠지만 북핵문제에 대한 이러한 인식은 1993년 11월 6월 김영삼·호소카와 정상회담에서 한일 간에 공유되었다. 한일정상회담에 앞서 5월에 개최된 미일국방장관회담은 북핵문제와 지대지 미사일 개발 문제의 정치적 해결을 위해 미일 간 협력 체제의 공고화에 합의하였다.

일본은 1993년 가을 무렵부터 내각안보실·외무성·방위청·경찰청으로 구성되는 「4성청회의」를 조직하고 대북대응정책, 특히 한반도 유사시관련 작전을 논의하기 시작하였다(外岡 et.al. 2001, 473-474). 1993년 11월 한일정상회담이후 일본 국내에서는 한반도 유사시를 상정하여 실질적 작전계획과 그 법적 타당성에 대한 검토는 가속적으로 진행하고 있었다. 특히 1994년 2월 11일 클린턴·호소카와 정상회담에서 미국은 당시 미일 간의 현안 사항으로 주목을 받고 있던 미일 경제 포괄 협의보다 한반도 유사시의 미일 협력을 중요시하는 자세를 보였으며 이러한 배경 하에 한반도 유사시 작전을 책정하는 「4성청회의」가 빈번히 열리게 되었다(外岡 et. al. 2001, 474).

예를 들어, 한국에 거주하는 일본인 구출 작전, 북한 공격으로부터 일본 내 주요시설을 방위하기 위한 연안 경비 강화, 작전 진행을 위해 자위대를 출동시킬 경우 그 법적 타당성의 범위 등이 비공식적으로 논의되었다.⁸⁴⁾ 그리고 이러

84) 外岡 et. al.(2001, 476)에 따르면 어느 부처보다 빨리 1993년 6월에는 외무성 동북

한 작전을 진행하기 위해서는 한국과의 협력이 불가피하였다. 1993년 일본에 한일안보협력은 북한 핵·미사일 개발을 견제하는 방위망으로서의 역할과 더불어 한반도 유사시를 상정한 작전 진행을 위한 현실적인 요청이라는 측면을 지니게 되었다.

3. 한국

노태우 정부 시기와 달리 1990년대 초반 한국은 일본의 군사대국화에 대한 우려에 대해 논의하기 시작하였다. 김영삼 정부 시기 대일 정책의 특징은 '위협'으로서의 일본이 등장하였다는 점이다. 여기서 일본의 '위협'은 한국에 대한 실질적 군사공격으로 이어지는 현실주의적 '위협'으로 규정된다기보다 양국이 공유한 '역사'에서 도출되는 것이다. 다시 말해 일본의 재군비화 자체에 대한 우려라고 볼 수 있다.

(1) 위협으로서의 일본의 등장

1992년 일본은 자위대의 역할을 국제 분쟁 지역에서의 인도적 활동으로 확대한 평화유지군(Peacekeeping Operation, PKO)법을 제정하였는데, 한국에 있어 이는 일본의 군사주의적 경향을 조장할 가능성이 우려되는 법안으로 다가왔다. 즉 '위협'으로서의 일본의 등장했다고 볼 수 있다. 1990년 초반 일본에서는 방위정책과 관련해 냉전 종결 이후 새로운 세계 질서에 대응하기 위한 재검토 작업이 진행되고 있었다(福田毅 2006, 159). 걸프 전쟁 이후 자위대가 유엔 평화유지 활동을 비롯하여 인도적 국제 구호활동에 참여할 수 있도록 규정한 PKO법이 제정된 것도 1992년으로 이러한 배경과 관련된다.

또한 노태우 정부에서 공식적으로 부정되었던 일본의 군사대국화에 대한 우려는 일본의 핵개발 의혹으로 인해 더 삼화되었다. 1992년 1월 말 일본 「요미우리(読売)신문」은 핵 과학, 핵 기술자를 포함한 구소련의 기술자를 대거 받아들

아시아과·재한일본대사관·외무성 방인(邦人)보호과를 중심으로 재한일본인 구축작전을 구체적으로 세우고 있었다. 재한 일본인 구축작전에서는 한국과의 협력이 작전의 근간을 이룬다.

일 일본 정부의 계획을 보도하였다는데, 이것이 한국 내에서 북한뿐만 아니라 일본의 핵위협론이 거론되는 계기가 되었다. 한국 언론은 "구소련의 핵 기술자들을 일본 정부가 공공연히 불러들인다는 데는 긴장하지 않을 수 없다"고 보도하였다(조선일보 1994/03/25). 「요미우리신문」의 보도가 북일 수교 6차회담이 예정되어 있던 1992년 1월 당시 북한으로부터의 반발을 불러일으킨 것은 당연한 일이었지만, 이는 한국 내에서도 강한 반향에 부딪혔다. 이러한 일본의 움직임은 한국에 일본의 '군사대국화'로 비쳤었다. 이현우 국가안전기획부부장은 "日本이 새로운 軍事大國으로 등장할 조짐을 보이고 있어 우리나라를 비롯한 周邊國들의 우려를 자아내고 있다"고 발언한 바 있다.⁸⁵⁾

1993년 당시 한국은 일본의 자위대 역할 확대뿐만 아니라 북한의 핵무장화가 일본의 국사대국화를 자극하는 기제로 발동할 가능성을 더 우려하고 있었다. 정확히는 북한의 핵무장에 자극을 받아 일본도 핵무장의 길을 선택할 가능성이 있다. 실제로 한원상 통일부 장관, 한승주 외무장관과 권영해 국방장관이 연달아 북한의 핵무장이 일본을 자극해 일본의 핵개발로 비화될 가능성을 언급한 바 있다.⁸⁶⁾ 북한의 핵무장화에 기인하는 일본의 군비증강은 일본의 구소련 핵 기술자 수용문제, 자위대의 역할을 확대하는 PKO법 성립과 더불어 한국의 대일(對日) 정책 결정에 있어서의 변수로 작용했다. 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴 선언 이후 북한의 핵무장화가 기성사실화되면서 한국에 있어 핵위협은 북한으로부터만 도래하는 것이 아니라 일본으로부터도 성정되었다. 한국에 북한의 핵무장은 남북관계 범위 내의 문제로 그치지 않고 일본·중국·러시아까지 연쇄되어 동북아시아에서의 군비경쟁을 유발할 가능성을 내포하는 문제였다.⁸⁷⁾

85) 1992년 10월 12일 제159회 제3차 국회 국방위원회 이현우 발언.

86) 한원상 통일부장관은 1993년 5월 12일 제161회 국회 외무통일위원회에서, 한승주 외무부장관은 5월13일 동 위원회에서, 권영해 국방부장관은 5월11일 국방위원회에서 각각 일본의 핵무장 가능성을 인정한 바 있다. 한국 정부는 일본을 우방국으로 규정하고 있기 때문에 일본의 위협에 대한 공격적 발언을 하지는 않았다. 예를 들면 한원상 통일부장관의 경우 북한의 핵무장에 자극을 받아 일본이 핵무장할 가능성을 부정하지 않지만 동시에 일본이 핵을 가지게끔 IAEA는 허용하지 않는다는 것을 추가적으로 언급한다(1993년 5월 12일 제161회 제3차 위무통일위원회의 한원상 발언). 또한 황인성 총리는 일본 정부는 「비핵(非核) 3원칙」을 견지하고 있다는 점에서 풀루토늄을 핵개발에 사용하지 않을 것으로 전망하였다. 그러나 각료들은 일본이 북한에게 자극을 받아 군비를 증강할 가능성에 대해 부정하지는 않았다.

87) 물론 북핵문제 해결 방식에 대해서 한국은 일본의 견해와 같이 국제적 공조체제(한미일 공조체제, UN 안전보장이사회 등 국제사회와의 공조체제)를 통해서 해결하는

한편, 일본과의 우호협력체제를 구축하고 미래지향적 한일관계 형성을 시도함으로써 일본의 과도한 대북 접촉을 견제하려고 하는 한국은 일종의 딜레마에 부딪치고 있었다. 노태우 정부 시기 일본과의 우호협력체제의 구축이 한국이 원하지 않은 북일접근을 견제하기 위한 것이었다면, 김영삼 정부에 들어와 북한과 더불어 일본의 군사대국화가 새롭게 경계해야하는 대상으로 부각되면서 대일관계의 변수가 복잡해졌기 때문이다. 북한과 일본이 지나치게 접근한다면 북한의 위협은 더 증대할 것이다. 그러나 북한이 국제사회에서 고립되어 군사적 도발을 계속하게 되고 이러한 북한의 행동이 일본을 자극해 군비 증대에 나서게 만드는 상황은 한국으로서는 더 피해야할 시나리오였다. 이러한 한국의 딜레마는 한완상 통일부장관의 발언에서 잘 나타나고 있다.

南北 어느 한쪽이라도 核武器를 개발하게 될 경우 이것은 이웃 日本을 자극하게 되고 그 결과 東北亞 全體가 核武器로 인해 진창에 빠져들게 될 뿐아니라 세계평화에 대해서도 위협을 초래하게 될 것임을 不問可知의 사실입니다.……[중략]……政府는 北漢이 核武器 開發을 포기하고 核 透明性이 명확히 보장된다면 北漢이 美國과, 日本 등 우방국가들과의 관계를 개선하는 것을 政府는 적극 도울 수 있다고 생각합니다.⁸⁸⁾

즉 북일접근을 견제해야하지만 일본의 핵무장화는 더 피해야하는 상황에서 한국은 먼저 북한의 핵무장 포기를 요구한 것이었다. 그러나 군사력을 증강하는 일본이 한국에게 위협으로 존재하는 정세는 이후에도 변하지 않았다. 1990년대 초반 일본이 북한을 불안전요인으로 인식하고 있었던 것처럼, 한국에 있어 일본은 북한과 함께 지역적 불안전요인으로 존재하였다.

美國과 러시아의 군사력 역할조정과 中國과 日本의 軍備增強 등 지역의 세력이 재편되는 과정에서 전환기적 불안정이 계속되고 있습니다.⁸⁹⁾

것을 강조하고 있었다.

88) 1993년 7월 13일 제162회 국회 본회의 한완상 통일부장관 발언.

89) 1993년 11월 15일 제165회 제5차 국회 국방위원회 권영해 국방장관 발언.

이러한 상황에서 한국이 선택한 것은 일본과의 군사우호협력관계의 구축이라는 길이었다. 1993년 한국은 동북아시아 정세는 중국과 일본의 군사적 부상으로 인해 전환기에 있다는 인식을 보이며 이에 대해 "능동적으로 대비하는" 방식으로 "급변하는 安保環境에 대응할 수 있도록 韓·美 安保協力을 기조로 하는 對外軍事 友好協力關係를 발전시킬 것"이었다.⁹⁰⁾ 일본을 비롯한 주변 국가에 대한 경계심을 내포하면서 한국은 현실적 대응으로, 일본과 비슷하게 한미안보협력의 견지와 이를 기반으로 한 주변 우방(友邦)과의 안보협력 발전을 공고히 하는 전략을 선택하였다. 즉 한미동맹체제의 쌍무관계를 토대로 하여 다자적 안보협력체제 구축의 병행전략이었다.

이러한 한국의 전략은 1993년 김영삼 정부의 '4강 외교'의 일환으로도 볼 수 있다. '4강외교'는 미국과 동맹관계, 일본과 우호협력관계, 중국과 실질협력관계, 러시아와 선린협력관계를 발전시킨다는 전략으로 김영삼 정부는 이를 "능동적 아·태 외교를 전개하는" 전략으로 자평했다.⁹¹⁾

요컨대 김영삼 정부에 있어 잠재적 위협국가로 등장한 일본을 외면하고 관계를 악화시킨다는 것은 동북아시아에서 불안전요인을 추가하는 행동이었으며 더욱이 한반도 긴장의 고조를 배경으로 취해서는 안 되는 선택이었다. 여기서 중요한 점은 한국의 입장에서 한일안보협력이 일본에 대한 신뢰에서 도출된 것은 아니었다는 점이다. 이 시기 위협으로 등장한 일본과의 안보협력이 가능했던 이유는 일본이 군사대국화의 조짐을 보이는 것과 동시에 여전히 한국이 원하지 않는 북일접근의 가능성이 상존하였기 때문이다.

(2) 북일접근의 견제: 위기관리로서의 한일한보협력

이처럼 1990년대 초 김영삼 정부는 북한, 중국, 일본의 군사대국화가 부각되는 복잡한 상황에 처해있었다. 북핵문제가 부상하면서 한반도의 긴장이 고조된 1993년부터 1994년까지 김영삼 정부는 노태우 정부 시기와 다른 논리에서 한일 안보협력을 추진하였다. 남북관계는 1994년 3월 19일 8차 남부실무접촉에서 북한의 박영수 단장의 "서울이 불바다" 발언을 계기로 접촉이 끊어졌다. 1994년 3월 21일 클린턴 대통령은 김영삼 대통령에 친서를 보내 한국이 침략되었을 경

90) 1993년 11월 15일 제165회 제5차 국회 국방위원회 권영해 국방장관 발언.

91) 1993년 3월 15일 제160회 국회 외무통일위원회 한승주 외무부 장관 발언.

우 "대한안보공약을 굳게 지킬 확고한 의지를 갖고 있[다]"고 전달 한 바 있다(조선일보 1994/03/22). 1994년 4월에는 한국 내에 패트리엇 미사일이 배비되었으며 "중전차, 브래들리 전투차량, 고성능 레이더 장치, 항공기의 교환 부품, 새로운 탄약보전기기...미국 군함이 중장비의 전투용병기를 탑재하고" 해상에서 대기하고 있었다(オーバードーフ 1998, 366).

이흥구 통일부장관은 당시 상황을 단적으로 말하고 있다. "위기관리"로서의 대일협력체제에 대한 논리이다.⁹²⁾ 이는 다시 한반도에서 돌발사태의 가능성을 전제하는 한미일 협력체제의 필요성에서 도출되는 것이었다. 한승주 외무부장관 역시 한미일 공조체제를 "위기관리체제"로 명시하였다. 여기서 「위기관리」는 "정보를 교환하고 협의하는" 체제를 의미한다.⁹³⁾ 특히 1994년 초부터 김영삼 정부는 대북정책에 있어서 정보 수집 능력의 강화를 안보정책에 주요 과제로 설정했다. 김영삼 정부는 북한의 동향을 "24시간 예민하게 관찰할 수 있는 對北警報體制를 더욱 강화하고...友邦國과의 긴밀한 情報供助體制를 한층 더 강화해 나갈 것"이라 밝혔다.⁹⁴⁾

이러한 맥락은 대일안보협력의 측면에서 크게 영향을 미쳤다. 다만 일본에 있어서는 북일접근에 대한 견제이라는 측면이 더 부각되었다. 북핵위기가 심화되던 1993년부터 1994년까지 북일 간 공식적 접촉은 거의 없었으며 일본의 대북 수출도 대폭 감소하였다. 북일 교섭이 진행되고 있었던 1991년 300억 엔을 기록한 이후 북일관계 개선의 전망이 어두워짐에 따라 수출도 감소하기 시작하였는데 1993년 약 240억 엔에서 1994년에는 170억 엔으로 하락하였다. 그러나 일본의 대북 수출은 감소하고 있었지만 한국의 대북 수출액의 2배에 달했다. 무엇보다 일본의 무역회사가 주파수 분석기를 베이징을 경유해 북한에 반입한 사건은 김영삼 정부에 충격으로 다가왔다.⁹⁵⁾ 기존에 한국은 일본에 북한에 대한 군사물자의 수출 금지와 "政府 關聯 部處와 협조하여 적절한 軍事外交的 조치"를 요구한 바 있었다.⁹⁶⁾ 한국은 대일 안보협력체제 강화를 통해서 일본과의 군

92) 1994년 7월 11일 제169회 제1차 외무통일위원회 이흥구 통일부장관의 발언.

93) 1994년 7월 12일 제169회 제2차 외무통일위원회 한승주 외무부장관 발언.

94) 1994년 2월 28일 제166회 제3차 국방위원회 김덕 국가안전기획부장 발언.

95) 1994년 1월 16일자 「동아일보」에 보도에 따르면 일본 요코하마 기계무역은 1989년 주파수 분석기 3대와 부속기기 1대를 구입하고 중국 무역업체를 매개해 북한에 수출하였다. 국방부는 주파수 분석기가 미사일의 명중률을 상승시키기 위한 연구목적으로 사용된다는 견해를 밝혔다(제166회 제2차 이병태 발언).

96) 1994년 2월 27일 제166회 제2차 국방위원회 이병태 국방부장관 발언.

사정보 교환능력 상승을 목적으로 하는 위기관리체제의 성립을 목표로 하고 있었지만 이는 동시에 일본과의 군사적 우호협력관계를 구축함으로써 일본의 부적절한 대북지원을 견제하는 목적을 가졌다.

요컨대 한일안보협력을 추진한 노태우 정부의 의도는 북일관계 개선에 대한 일본에 대한 견제라는 의도를 반영한 것이었다. 이러한 한일안보협력의 기본적인 메커니즘을 김영삼 정부에서도 계승했는데, 북핵위기와 일본의 군사위협 증가를 배경으로 북핵위기 당시 북일접근에 대응한 한일안보협력은 질적으로 변화하였다. 첫째, 증대하는 일본 위협에 대한 대응 정책의 측면이다. 둘째, 한반도를 둘러싼 긴장이 급격히 증가함에 따라 대일 안보협력에 있어 위기관리라는 측면과 함께 북일접근의 견제라는 측면이 동시에 작용하였다.

한일안보협력이 대북정책의 기틀에서 전개되고 있던 일본에서도 이 시기 한국과의 안보협력에는 위기관리라는 측면이 작용된다. 북한의 위협을 인식하면서도 분명한 대북전략이 부재한 상태에서 일본은 한반도 유사시의 현실적 대응으로 한일군사우호관계 구축을 추진하고 있었다.

한일 양국이 안보협력을 가장 활발히 추진해 나간 시기는 1994년부터 1998년으로 볼 수 있다. 특히 북핵위기 이후 1994년부터 더 가속화되었다. 그러나 북핵위기를 전후로 나눠볼 때, 한일 양국의 대북정책에 있어 협조적 분위기는 다른 국면을 맞이하게 된다. 즉 일본의 대북정책의 변화이다.

소결

소에야(添谷芳秀 2000)는 노태우 정권 하에서 진행된 북일관계 개선을 향한 움직임은 사실상 한일협력이라고 평가한다. 소에야(2000, 85)는 한일협력이 작용하지 못하는 이유는 한일 양국의 "자기 아이덴티티(identity)"가 충돌되기 때문이라고 분석한다. 그럼에도 불구하고 협력이 가능하였던 이유는 아이덴티티의 충돌이 일어나지 않았기 때문이라고 주장한다(添谷芳秀 2000, 85). 그에 따르면 1990년대 초에 일어난 북일관계 개선을 향한 움직임은 "압도적"인 "한일 양국의 통제 범위를 넘은 국제정치정체의 변화"로 인해 양국이 "밀어붙여 움직이게 되어" 아이덴티티의 충돌이 일어날 틈이 없었기 때문이다(添谷芳秀 2000, 85).⁹⁷⁾

하지만 상술하였듯이 북일협상의 과정과 그 배경에 있는 노태우 정부의 의도를 살펴보면 노태우 정부가 북일관계의 개선을 요청한 것을 한일협력의 결과물로 평가하기 어렵다. 이는 양국 간의 "아이덴티티 정치가 들어갈 수 있는 여지"가 없기 때문에 아이덴티티의 충돌이 일어나지 않았다고 보기보다 한일 양국 간에서 북일관계 접근을 견제하려고하는 한국과 "한국의 우방인 일본으로서" 북한의 위협에 대처한다는 일본 사이에서 국익의 일치로 본 결과이기 때문이다. 물론 대북정책을 추진함에 있어서 일본과 공조체제의 구축이 한국에게 이익으로 적용되기도 하였다. 한국이 일본과 안보협력을 구축하기 위해서는 일본과의 안보정책을 추진할 국내 정세에서의 권력 안전성과 설득 능력이 필요하게 되는데 노태우 정부는 이러한 문제들에 대처하면서 협력으로의 길을 연 것이었다.

또한 1990년대 한국이 일본과의 안보협력관계를 추진하는 과정에서 역사문제가 부각되고 양국관계가 악화되었으나 한일 양국 특히 일본이 적극적인 자세로 문제를 풀어가려고 하면서 충격을 완화시키고자 하였다. 즉 대북정책을 둘러싼 주된 목적은 다르더라도 협력 필요성이라는 공통된 목적을 이루기 위해 한일 양국이 '미래지향적' 한일관계라는 구호 하에서 박자를 맞추어 나간 결과가 1990년대 초부터의 한일안보협력이었다고 볼 수 있다.

1990년부터 한일안보협력은 형성되기 시작하였다. 한국의 목적은 북일접근에 대한 견제이다. 이는 일본과의 협력 강화를 통해 일본의 독자적 대북정책을 견제하려했음을 의미한다. 물론 한국의 입장에서 북일관계의 개선은 이면적 성격을 지닌 것이었다. 북일관계의 개선은 한국 입장에서 북한의 외교적 개방을 유발시킨다는 장점이 있다. 하지만 이는 동시에 북일접근의 결과로서의 일본의 대북 경제지원이 북한의 군사력으로 전환되거나 북한의 국력 증대로 이어져서는 안 된다는 이면적 성격을 지니고 있었다. 한국은 일본과의 안보협력을 통해서 일본 대북정책의 동향을 파악하고 한국이 원하지 않는 북일 접근을 견제할 필요가 있었다. 위안부문제와 일본의 군사대국화에 대한 우려 등 한일 간의 역사문제는 존재하였으나 노태우 정부는 일본과의 협력을 정당화하는 것에 힘을 기울였다.

북한의 핵개발 위협은 전후 처음으로 일본에 대한 직접적 위협으로 다가왔다.

97) 소에야(添谷芳秀 2000, 84)는 일본의 아이덴티티를 "미국기축주의"와 이에 대한 반발이라는 "착잡한" 것으로 보고, 한국의 아이덴티티를 중일관계란 "유동적인 대국 간 관계 속에서의 「중핵(中核)국가」로서의 "자의식"으로 보고 있다.

이러한 위협에 대처하는 초기의 과정에서 중요했던 것은 일본이 한미일이 동북아시아 질서에서 미국을 중심으로 한 진영에 속해있음을 재확인하였다는 사실이다. 1990년대 초에 잠시 실시된 북일수교협상은 사실상 일본의 대북정책의 일환이며 핵개발을 해결할 수 있는 기회였다. 북일협상은 핵개발과 「이은혜 문제」로 결렬되었지만 이 과정에서 일본은 미국·한국과의 안보협력 강화를 통해서 기존의 동북아시아 질서를 지키려고 하였다. 그러나 이는 대한정책으로서 추진된 것이 아니라 대북정책과의 연장선에서 추진된 것이었다. 따라서 향후 일본의 대북정책이 달라질 때마다 이에 상응하여 일본의 한일안보협력에 대한 태도 역시 달라졌다.

북핵위기로 인해 한반도의 긴장이 고조되면서 한국과 일본은 안보협력관계를 정상 수준에서 확인해 왔다. 그러나 3장에 살펴본 바와 같이, 이에 관련한 한국과 일본의 의도는 차이가 있다. 핵무기뿐만 아니라 「노동」미사일 발사 등 일본에게 북한의 위협은 더 현실적으로 다가왔다. 위협을 배경으로 일본에 있어 한일안보협력은 여전히 대북정책과 연결되어 있었다. 북핵위기 당시 일본은 한반도의 돌발상황에 대비하기 위해서는 한국과의 관계강화가 필수적이라고 보았다. 반면, 한국에 있어 일본과의 안보협력은 북일접근을 견제하는 의미였다. 이는 노태우 정부 시기 대일 협력정책과 비교해 질적인 변화지점을 보여주는데 첫째, '위협'으로서의 일본의 등장과 둘째, 한반도 긴장 고조를 배경으로 하는 위기관리로서의 한일안보협력이었다.

1990년대 초반 이후에는 북핵 문제가 더 심각해지면서 한일안보협력이 더 강화된다. 4장에서는 1993년부터 2000년의 기간 동안 한일안보협력이 확대된 원인을 살펴보고자 한다.

제 4 장 한일안보협력의 확대: 1994년 ~ 2000년

1993년 김영삼-호소카와 정상회담에는 양국관계를 '21세기 아-태 동반자로' 규정한 이후 이는 '미래지향적 한일관계'와 함께 1990년대 한일관계를 형용하는 수사가 되었다. '미래지향적 한일관계'는 한일안보협력에도 반영되어 각종 대화 채널 및 군사훈련이 실시되는 바탕이 되었다. 1990년대는 한국, 미국, 일본이 북한의 위협에 대처하는 기틀을 만들어낸 시기라고 볼 수 있다. 1996년 강릉지역 무장공비 침투사건과 1998년 「대포동」 미사일 발사는 한국과 일본 양국에 동북아시아에서의 북한이라는 존재를 재인식시키는 사건들이었다.

본 논문은 1994년부터 2000년까지를 한일안보협력의 확대기로 구분한다. 북한의 위협을 인식하며 1990년대 후반 미일동맹을 재규정하게 된 일본 하시모토 정권 시기, 대북정책에서 고립화되는 김영삼 정부와 다시 대북정책에서 한미일 공조체제를 확립하려한 김대중 정부시기에 한일안보협력은 어떤 이유로 실시되었을까. 4장은 한일안보협력이 다층화된 북핵위기 이후인 1994년부터 1997년까지와 김대중 정부시기(1998년 ~ 2000년) 두 시기로 나누어서 살펴보고자 하겠다.

I. 1차 북핵위기 이후(1994년 ~ 1997년)

1994년 6월 15일 제임스 가터(James Earl Carter) 미국 전 대통령의 방북을 계기로 한반도 긴장상태가 조금씩 완화되고 10월 21일 제너바 합의가 성립되었다. 제너바 합의에 따라 1995년 3월 한국·미국·일본은 「한반도 에너지 개발 기구(The Korean Peninsula Energy Development Organization, KEDO)」를 성립하였다. KEDO의 목적은 북한이 흑연감속로를 동결하고 해체하는 것을 조건으로 경수로 2기를 건설·제공함과 더불어 경수로 제공 이전까지 대체 에너지로 연간 50만 톤의 중유를 북한에 공급하는 것이었다. KEDO의 성립을 계기로 북핵의기는 고비를 넘는 한편, 북핵문제를 다국적 틀 안에서 공동 관리되어야 한다는 일종의 합의가 이루어졌다. 1995년은 북핵문제의 해결 방향이 보이기 시작한 해였다. 이러한 동북아정세를 배경으로 한일 양국은 안보협력관계

를 가속화해나갔는데 이는 어떻게 일어났을까. 한반도 문제의 안정된 해결 가능성이 보이기 시작한 맥락에서 한일 양국은 어떻게 오히려 안보협력관계를 구축하게 되었을까.

1. 안보대화 채널 다층화와 안보교류의 활성화

북핵위기 이후 한일안보협력이 더 가속화되었는데, 먼저 실질적 공동훈련이 진행되었다는 점을 지적할 수 있다. 1994년 5월부터 6월까지 환태평양 합동군사훈련(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)에서 한국과 미일(美日)은 공동 팀으로 해상 훈련을 실시하였다. 한국 해군이 1990년부터 RIMPAC에 합류한 이후 한국과 일본은 미국, 호주 등과 공동 연습을 실시하고 있었으나, 같은 팀으로 훈련을 진행하는 것은 1994년이 처음이었다. 1994년 일본은 제1회 아시아·대평양제국(諸國)안보보장 세미나를 개최하였다. 한국·미국·중국·러시아 등 13개국의 중령 혹은 소령급의 군당구기 참가한 이 세미나는 각국의 국방정책과 아태지역의 안보문제에 대한 논의뿐만 아니라 일본 방위산업시설 견학이 실시된 등 지역적 다국적 안보대화 개최되었다.

한일 양자관계에 있어 고위급 인적교류뿐만 아니라 부대 간의 교류가 심화된 것도 이 시기라고 할 수 있다. 1994년 12월 한국 해군 연습함대가 처음으로 일본을 방문하였고, 1996년 9월 2일부터 6일까지 일본 해상자위대 함정이 부산항을 방문하였다. 한국 해군 함대는 1996년 12월에 다시 일본을 방문하였다. 1993년~1994년 한탄도 유사시 대비 작전계획 수립이 일본 관청 내부에서 비밀리에 진행되던 시기, 해상자위대 함정을 한국으로 파견하는 것은 한국의 군민감정을 고려할 때 불가능하다고 결정을 내렸던 사실과 비교하면, 이러한 1996년의 변화가 얼마나 역사적인 것인지를 알 수 있다.⁹⁸⁾

1994년부터 한일 국방정책실무회의가 정례화되어, 이 시기 1994년, 1995년, 1996년, 1997년 한일 국방장관이 양국을 상호방문하는 방식으로 순조롭게 진행

98) 한반도 유사시 해상자위대 함정 파견 여부와 관련한 일본 내 논의에 대해서는 外岡 et.al.(2001)를 참조.

되었다. 1995년 9월 22일 일본 에토 세이시로(衛藤 征士郎) 방위청장관은 한국을 방문하여 이양호 국방장관과 회담을 가졌다. 이 회담에서 정례적인 한일 국방장관회담 개최가 합의되었다. 이 합의를 기반으로 1996년 5월에는 2년만에 이양호 국방부 장관이 일본을 방문하였다. 또한 1995년 5월에는 이정린 국방부 차관이 방일하였다. 국방장관회담이 한일관계의 친밀도를 반영하명서도 기본적으로 일 년에 한번 씩 열리게 되었다. 정례화된 국방장관회담에서는 한일안보협력의 방향과 세부 내용이 결정되었다. 한일 국방 수뇌 간 정례 회담 이외에도 양국 외무·방위 당국 간의 다층적 안보협의로, 한일안보정책협의회가 정례화되었다. 1995년 6월 5일 「공중우발충돌방지협약」이 체결되었다.

1994년 11월 9일 국방정책 담당실무자 대화(한일국방정책실무회의, 심의관급)가 처음으로 개최되어 이는 1995년 10월, 1996년 10월, 1997년 8월에 연례 실시되었다. 1994년 11월 국방정책실무회의에서 1995년 6월에 체결된 「공중우발충돌방지협약」 체결이 논의되었다. 국방정책 담당자뿐만 아니라 군당국 간의 상호방문도 활발히 진행되었다. 또한 일본 니시모토 테즈야(西元徹也) 통합막료회의의장(한국 합동참모본부에 해당)은 1995년 2월, 1996년 12월에 한국을 방문하여 한국 합동참모본부의장과 회담을 가졌다. 이는 문민 관료가 아니라 자위대 간부, 이른바 「제복조(制服組)」와의 교류확대를 의미한다. 한국 국방차관은 1995년 5월, 일본 방위정무차관은 1996년 9월 상호방문 하여 회담을 가졌다. 이 시기 한국 합동참모본부의장과 일본 통합막료회의(統幕)의장의 양국 상호방문의 정례화를 제안하여 일본과 합의하였다. 한국 합동참모본부의장은 1994년 3월에 이어 1996년 7월, 1997년 7월에 방일하여 일본 자위대 통합막료회의의장과 회담을 가졌다.

또한 1996년 한국과 일본은 서로의 참모대학에 10명 정도의 학생을 파견하였다.⁹⁹⁾ 1997년에는 한국 오산시에 있는 공군 중앙 방공 통제소와 일본 후쿠오카(福岡)현에 있는 항공자위대 카스가 지령소(指令所) 간에 비행계획을 상호통보하기 위한 전용통신회선이 설치되었다.

북핵위기 이전과 비교하면 북핵위기 이후 한일안보협력의 특징은 다음과 같

99) 2002년에는 방위연구소와 국방연구원(Korea Institute for Defense Analysis, KIDA)도 교류를 개시하였다. 군부대 간의 교류는 교육 및 훈련과정에서도 확대되었다. 한국은 공군사관학교 학생을 일본 방위대 공군사관학교 본과에 파견했고 2002년에는 일본 방위대 항공요원이 한국 공군사관학교에 1년 기간으로 파견되기 시작하였다.

다. 북핵위기 이전까지는 주로 양국 정상들이 안보협력 방침을 확인해 왔다면 북핵이후는 다양한 국방장관회담, 실무대화 등 안보대화채널이 마련됨으로써 협력이 다층화되었다는 점이다. 정상뿐만 아니라 장관급과 실무자급에서도 안보대화가 활발히 진행되었다는 점이 북핵이후의 특징이라고 할 수 있으며 이는 1998년 이후의 안보대화의 기반이 되었다. 또한 다국적 훈련 참여, 연습함대의 상호방문, 공중우발충돌방지협약 합의와 비핵계획 상호통보 시스템 등 한일 양국이 협력을 위해 제도적 장치를 마련하기 시작한 것도 이 시기라고 볼 수 있다.

<표 4 북핵위기 이후(1994~1997) 한일안보협력 실적>

내용	횟수	실시 날짜(장소)
국방장관회담	3회	95년 9월(서울), 96년 9월(도쿄), 97년 4월(서울)
국방차관회담	2회	95년 5월(도쿄), 96년 9월(서울)
합동참모본부의장회담	4회	95년 2월(서울), 96년 7월(도쿄), 96년 12월(서울), 97년 7월(도쿄)
한일국방실무회의	4회	94년 11월, 95년 10월, 96년 10월, 97년 8월
해군함대상호방문	3회	94년 12월(방일), 96년 9월(방한), 96년 12월(방일)

출처: 1998년 일본 방위백서를 기반으로 필자 작성

2. 일본

1994년 6월 카터 전 미국 대통령의 북한 방문을 계기로 북핵위기가 고비를 넘으면서 일본은 대북 접촉을 적극적으로 시도하기 시작하였다. 이미 상술했듯이 일본은 북한과의 대화채널을 계속해서 모색하고 있었다. 북핵위기가 완화된 1994년 10월 고노 요헤이(河野洋平) 외무대신은 북일관계 개선에 대해 국내정치적 "체제가 다르다 혹은 여러 문제들이 양국 간에 있다고 하더라도 대화라는 작업을 처음부터 부정해도 되는 상황은 아니라"고 발언하였다.¹⁰⁰⁾ 이후 일본은

100) 1994년 10월 20일 제 131회 국회 중의원 안전보장위원회 제1호 고노 요헤이 외무대신 발언.

끊어진 북한과의 대화채널 복구를 본격적으로 시도하기 시작하였다. 그러나 이 시기 북한과 대화를 모색하는 일본의 의도는 1990년대 초와 다른 양상을 보이기 시작하였다.

(1) 일본 대북정책의 국내정치화: 안보와 정치의 괴리현상

일본의 대북정책 분석 틀로는 북한문제를 안보와 연계시켜 관련국과의 협력의 제도적 기틀을 통하여 다루고자 하는 「외재적」 접근과 대북정책을 대 아시아의 교라는 관점에서 결정하고자 하는 「내재적」 접근, 두 가지가 존재한다(山本吉宣 1995; 倉田秀也 2003; 최희식 2010; 慎治範 2010).¹⁰¹⁾ 이원덕(2001, 64)은 이 시기 일본의 대북정책을 "임기웅변 식의 수동적"으로, 즉 전략없이 추진했다고 지적한다. 기존 연구들이 지적하듯이 이러한 구분은 일본의 대북정책의 복잡성을 이해하는 데 유효한 시도라고 할 수 있다. 그러나 후술하듯이 일본의 대북정책의 변천을 살펴보면 북한으로부터의 안보 위협에 대응하는 안보정책과 납치문제, 「일본인 처 귀국문제」라는 비(非)안보적 문제를 다루는 외교정책으로서의 대북정책이 분리된다. 바꾸어 말하면 일본에 북한은 위협 대상이자 국내 정치문제를 해결해야할 대상인 것이며 이 두 가지의 문제는 북한의 포섭이나 배제, 또한 우선순위의 문제가 아니라 표리(表裏)관계의 문제이다. 이 양면적 북일관계에 있어서 일본이 어떤 면을 강조하는가에 따라 대북정책이 달라진다. 따라서 본 연구에서는 「외재적」·「내재적」 접근보다 마치 동전의 양면이 갈리듯이 일본의 대북정책에 있어 안보와 정치의 괴리 현상이 나타난다는 입장을 취한다. 이 괴리 현상은 1990년대 초부터 1차 북핵위기까지 일본 안보정책 일변도이던 일본의 대북정책의 전환을 의미한다.

101) 「내재적」·「외재적」 접근은 야마모토(山本吉宣 1995)가 제시한 위협에 대한 집단적 안전보장 정책 개념에서 파생된 것이다. 구라다(倉田秀也 2003, 20)에 의하면, 「내재적」 접근은 북한을 협의에 내포함으로써 북한의 "행동원리의 공유를 목적으로 하는" 접근이며, 「외재적」 접근은 북한을 협의에서 배제함으로써 "집단적 압력"을 통해서 "북의 대외행동에 강제적 규제"를 가하는 접근을 의미한다.

(1-1) 와타나베 방북단

한미일을 중심으로 KEDO가 본격적으로 가동하기 시작한 1995년 3월 일본 여당대표단은 북한을 방문하였다. 자민당 와타나베 미치오(渡辺美智雄)를 단장으로 하는 연립여당(자민당·사회당·신당 사키가케)대표단은 1995년 3월 28일부터 30일까지 북한을 방문하였다. 목적은 북일 국교수교협상의 재개였다. 특히 1995년은 북일관계에 변동이 있는 해였다. 북일관계가 고착화된 경우 사회당 루트를 활용해서 위원 외교로 타개책을 모색하려고 한 방식은 1990년 가네마루 방북단과 같았다.

와타나베 방북단은 평양에서 김용순 조선노동당 중앙위원회 비서와 회담을 가지고 3월 30일 「북일회담 재개를 위한 합의서(4당합의)」를 발표하였다. 이 합의서에서는 가네마루 방북단의 「3당 공동선언」에 기재된 과거에 대한 사죄 문구는 삭제되고 국교정상화의를 위한 협상의 재개가 확인되었다. 물론 이번에도 정부는 「4당합의」는 정부 간의 약속이 아니라 정당 간의 합의임을 강조하면서 이 합의서는 정부를 구속하지 않다는 입장을 취했다.¹⁰²⁾

1990년 가네마루 방북단은 '제18후지산마루사건'의 해결이라는 명확한 목표가 있었고 1991년부터 시작한 북일 국교수교 협상에서는 북한의 핵문제 해결이라는 양보할 수 없는 목적이 있었다. 그렇다면 북핵문제가 해결을 보이기 시작한 1995년 일본은 무엇을 위해 협상을 재개하려고 했는가? 와타나베 방북단의 실질적 사전 준비를 한 사람은 당시 자민당 장조회장(政調会長)이던 가토 코이치(加藤紘一)였다. 가토는 사회당 무라야마 정권에서 업적을 남기려고 한다면 오키나와 미군기지 문제 해결일 것이며 이를 위해서 북일관계의 타개가 불가피하다고 판단했고, 이와 관련해 무라야마 정권의 연립 여당인 자민당 내부에서 "북일정상화를 무라야마 정권이 이루어야 할 중요 주제로 제기, 합의되었다"(和田春樹·高崎宗司 2005, 209). 의원 외교는 언제나 그렇듯 일부 국회의원의 정치적 판단의 결과라고 해석될 수 있다. 그럼에도, 가네마루 방북단이 뜻밖에도 한일 수교협상으로의 길을 연 것처럼, 와타나베 방북단의 방북이 한일관계, 특히 한일안보협력에 어떤 영향을 끼쳤는지를 중점적으로 살펴봐야 한다.

확실한 것은 1994년 와타나베 방북단의 파견부터 북일관계 개선에 대한 일본

102) 1995년 4월 14일 제132회 국회 중의원 외무위원회 제13호 고노 외무대신 발언.

의 인식이 달라졌다는 것이다. 1990년 1차~8차 협상까지만 해도 일본에 있어 북일 국교수교 협상은 북한 핵 문제에 대처하기 위한 과정임이 분명하였다. 그러나 북핵위기가 해결을 보이면서 일본은 북일관계 개선을 점차 분명해지는 북일 간 현안을 해결하기 위한 정치적 전략으로 이용하기 시작하였다. 후술하겠지만 1997년 무렵부터 납치피해자에 대한 일본 내 여론이 확대되면서 일본은 '꼭 해결해야 할' 문제를 위해 북일 협상을 필요로 하게 되었으며 이 문제는 일본 국내의 정치적 맥락에서 추진되기 시작하였다. 1999년 무라야마 방북단과 2002년 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리의 방북은 1990년 '제18후지산마루사건'을 해결하기 위해 의기양양하게 평양에 들어간 가네마루 방북단의 모습을 연상시킨다.

(1-2) 북일 접촉의 증가: 「일본인 처 문제」와 납치문제

1990년대 후반부터 일본과 북한 간의 새로운 현안으로 납치문제가 부상하였다. 1990년대 초반 북핵문제가 북일협상의 중심 의제가 되었다면, 후반에는 납치문제가 북일협상을 좌우하였다. 1997년 2월 일본 「산케이신문(産経新聞)」이 북한의 납치 의혹을 대대적으로 보도한 것을 계기로 일본 국내에서 북한 납치문제가 부각되기 시작하였다.¹⁰³⁾ 3월에는 「납치 피해자 가족 연락회」가 발족되어 일본 정부도 북한의 납치문제를 인지하기 시작하였다. 4월에는 국회의원들의 「북한 납치 의혹 일본인 구출 의원 연맹」이 결성되었다. 즉 납치문제는 대북관계에서 안보문제와 별개의 중대한 현안으로 부각되었다.

일본에서 납치위험이 부각된 1997년 북일접촉이 실현되었다. 와타나베 방북단의 「4당합의」 발표 이후 북일 간 공식 접촉은 없었다. 그러나 1997년 7월 북한은 「일본인 처 귀국문제」 해결을 제기하고 국교정상화 협상 재개를 제안하였다. 1992년 이후 5년만인 1997년 8월 베이징에서 북일 간 공식 접촉인 북일 심의관급 예비회담이 개최되어 「일본인 처」 귀국과 납치 의혹 일본인의 조사에 합의되었다.¹⁰⁴⁾ 9월에는 일본 적십자사와 북한 적십자사가 회담을 가지고 재북

103) 산케이 신문이 납치문제를 제기한 배경은 野田峰雄 (2005), 「日本人拉致疑惑を推理する」에 기술되고 있다.

104) 11월 11일에는 모리 요시로(森喜朗), 마키타 구니히코(槇田邦彦) 외무성 아시아대양주국 심의관을 중심으로 하는 여당3당 대표 의원들이 북한을 방문하여 김용순 서기와 회담을 가지고 납치 피해 의혹 일본인을 「행방불명자」로 조사하기로 합의하였

(在北) 일본인 행방불명자 조사에 합의하였다.¹⁰⁵⁾ 또한 10월 하시모토 총리는 북한에 대한 2700만 달러의 쌀 지원을 결정하였다.¹⁰⁶⁾

1997년 진전을 보였던 북일관계는 결국 1998년에 다시 중단되었다. 「일본인 처」 귀국은 1998년 1월을 마지막으로 중단되었다.¹⁰⁷⁾ 중단의 결정적인 이유는 납치문제였다. 여로 번의 북일접촉을 통하여 북일 간에 합의를 본 일본인 행방 불명자 조사에 대해 북한은 6월 초순 북한 적십사를 통하여 "행방불명자로 해당 되는 자는 한 명도 없다"도 회답하였다.¹⁰⁸⁾ 이에 대해 하시모토 총리가 강하게 반발하여 북일 교섭의 재개는 불투명해졌다(和田春樹 2005, 219).

이처럼 1990년대 중반 일본에 있어 북일관계의 현안으로 안보적 위협에 더불어 국내 정치적 문제가 부각되었다. 오키나와 미군기지 이전문제와 「일본인 처」 문제, 그리고 무엇보다 납치문제는 일본으로 하여금 북일접촉을 적극적으로 시도하게 하였다. 후술하겠지만 국내 정치적 맥락에서 북한과에 접촉을 시도한 일본은 한국에 입장에서 경계해야 할 대상이었다.

(2) 한일안보협력에서의 전략 부재

일본 국내에서 안보정책에 대한 평가기준은 언제나 전략적 타당성보다 법적 타당성이 우선된다. 이는 일본이 안보정책에서 전략을 세우기 시작한 2000년대에서도 변함이 없는 것으로 보인다. 전후 일본에서는 안보정책 결정과정에서 '헌법상 어디까지 허용할 수 있는지'가 최우선 과제로 제기되었으며 안보정책에서의 전략 부재는 전략적 타당성이라는 필수적인 평가조건의 주요성을 희박하게

다(隅谷・和田 1999, 31). 1997년 모리 방북단에 동행했던 자민당 노나가 히로무는 북일접촉의 중추에 있었던 정치인데, 그에 따르면 일본이 납치문제를 공식적으로 문제제기하기 시작한 것은 1997년 모리 방북단부터였다고 회고한다(御厨・牧原 2012, 66).

105) 1997년 11월 18일 제141회 국회 참의원 예산위원회 제4호 외무성 아시아국장 아나미 발언.

106) 1997년 4월 25일 클린턴・하시모토 미리정상회담에서 클린턴 대통령은 일본의 대북지원의 필요성에 언급하였다. 이에 대해 하시모토 총리는 일본 국내에서 북한의 인도적 문제에 대한 여론을 고려하면 이는 어렵다고 발언, 신중한 제세를 보였다(1997년 5월8일 제140회 국회 중의원 본회의 제34호 하시모토 총리 발언).

107) 귀국은 1997년 11월, 1998년 1월 2 번 실시되었다.

108) 1998년 6월 8일 제142회 국회 참의원 행재개혁・세제등에 관한 특별위원회 제13호 오부치 외무대신 발언.

만들었다.

한일안보협력 필요성에 대한 한국과 일본, 각각 입장을 고려할 때 양국의 인식 차이를 분명히 지적해야 한다. 일본 입법과정에서 한국과의 안보협력 여부에 대한 논쟁은 거의 부각되지 않는다. 일본에 한국과의 안보협력 추진이 문제가 된다면 이는 헌법과의 법적 타당성의 측면일 뿐, 한국이 미국과의 동맹국이라는 점에서 '왜 한국과 안보협력을 해야하는가'라는 근본적 물음은 일본에 중요성을 지니지 않았다. 여기에 북한도 일본도 위협으로 존재하는 한국과 일본의 입장의 차이가 분명히 나타난다. 1990년대 일본의 입장에서 보면 북한의 위협에 대응하기 위한 협력대상은 미국을 제외하고 한국밖에 없었다.

대북정책에서 미국은 물론 한국과의 협조노선의 견지는 북핵문제가 처음으로 부각된 1980년대 중반부터 일본 관료와 정치인들에게 국회답변의 일종의 정답으로 고착화되었다. 그러나 그 논쟁과정에서 대북정책에 관해 '한국과 무엇을 어떻게' 협력하는지에 대한 논의 자체는 부재했다. 핵심은 대북정책을 둘러싸고 한미일 공조체제를 견지한다는 일본의 입장이 한일 간 해결방향의 동질성을 의미하지 않았다는 것이다. 북한이라는 분명한 위협이 등장하면서 이러한 근본적 물음은 현실적 절박성에 밀려 일본 국내에서 사라지게 되었다. 한반도 긴장이 최고에 달한 1993년부터 1994년 6월까지 한반도 유사시에 대한 대응이라는 긴급한 상황에서 잠시 한일안보협력의 현실적 필요성이 부각되었으나, 이 또한 협력에 대한 구체적 구도와 목적을 명확히 한 변화로 평가하기 어렵다. 당시 일본의 대북정책 노선은 김영삼 대통령과는 다른 방향성을 가졌기 때문이다. 후술하겠지만 무라야마 총리는 일본의 대북 쌀 지원에 대한 한국의 반발에 대해 「대북관계 정상화 3원칙」을 제시해 난국을 해결하려 했다. 그러나 이 원칙도 구체적 방향이 아니라 김영삼 대통령을 일시적으로 안심시키는 정도의 효과밖에 없었다. 왜냐하면 「3원칙」자체는 1990년 노태우·가네마루 회담의 「5원칙」과 겹치는 내용이었으며 일본의 대북정책에 있어 한국과의 공조를 구체적 정책으로 제시한 것은 아니었기 때문이다. 일본은 한일안보협력을 즉흥적으로 접근하고 있었으며 북핵위기가 잠정적으로 해소되면서 일본과 한국의 정책조정이라는 것은 마치 신기루와 같이 그 실체를 파악하기 어려운 것이 되었다.

한일안보협력에 대한 일본의 확고한 전략이 부재했다는 것은 1994년 7월23일 김영삼·무라야마 정상회담에서 잘 드러난다. 김일성 사망 이후 '조문 파동'으로 남북관계가 악화된 당시 무라야마 총리는 정상회담에서 북일 "수교협상은

핵문제와 연계해 추진하겠다"고 발언하였다(한겨레 1994/07/24). 그러나 무라야마 정권은 11월 사회당·자민당·신당 사きが게 연합정권의 "최고의사결정회의인 책임자회의에서...북일 정상화는 무라야마 정권이 다루어야 할 중요한 과제라 합의하였다"(和田春樹 2005, 209). 그리고 이는 1995년 3월 와타나베 방북단의 평양 방문으로 이어져 한일 간 대북 쌀 지원을 둘러싼 마찰의 원인이 되었다. 무라야마 정권의 대북정책은 한일안보협력에서의 일본 전략 부재가 한국과의 대북공조를 즉흥적으로 규정한 전형적인 예로 볼 수 있다. 한국과 일본은 정상회담 등에서 대북정책 공조체제를 강조해왔지만 이것이 실질적 정책조정으로 이루어지지 않았다. 북핵위기 이후 일본 입장에서 한일안보협력은 한반도 유사시에 현실적 대응이라는 기틀을 벗어나지 못하였으며 결과적으로 이는 2000년대 한일 안보협력관계의 명목상 존재하되 실제 정책상 뒷받침은 취약하게 된 기초가 되었다.

북핵위기 이후 일본의 대북 정책에서 중요한 특징은 '안보와 정치의 괴리'가 생긴 것이다. 그렇다면 북한의 위협이 일본 안보정책에서 중요도가 감소한 것으로 이해할 수 있을까? 그렇지 않다. 북핵위기 이후 한일안보협력이 확대되기 시작했다는데 이에 대한 일본의 의도는 여전히 한반도 유사시에 대비하기 위한 군사 우호관계의 구축에 있다. 이후 일본은 미일안보체제의 강화를 통해서 북한 위협에 대해 실질적으로 대처하기 시작했다. 즉 일본의 한일안보협력에 대한 전략의 부재에 따라 대북정책으로서의 한일안보협력 필요성은 저하되었다는 의미이다. 이러한 일본의 대북정책의 또 다른 변화는 1990년도 중반부터 일어난 미일안보 동맹 재규정 과정과 연관성을 갖는데 이에 대해서는 후술하겠다.

3. 한국

북핵위기 이후 일본은 대북접촉을 시도하기 시작하였는데 이 과정에서 한일 간 대북정책의 차이가 현저히 나타난다. 이 시기 한국은 한일안보협력에 적극적 자세를 보였는데 그 이유는 무엇일까.

(1) 북일관계

결과적으로 1995년 3월 북한과 일본이 발표된 「4당합의」는 북일협상의 재개로 이어지지 않았다는 점에서 외교적으로 큰 의미를 갖지 않았다. 「4당합의」 자체보다 한일 간에 부각된 문제는 와타나베 방북단을 계기로 북한이 일본에 쌀 지원을 요청한 것이다. 일본 정부는 6월 6일 정부에 대한 지월 요청은 없었다고 발표하였다. 그러나 정부에 대한 공식 요청은 없었으나 일본 여당 자민당에 대한 요청이 5월에 있었다. 북한의 쌀 지원 요청은 1995년 5월 일본을 방문 중인 북한 국제무역촉진위원회 이성록 회장이 와타나베 미치오·가토 코이치와 가진 회담에서 이루어졌다(和田春樹 2005, 213; 直井敦 2000, 99). 1995년 9월 19일 일본 정부는 고모 요헤이 외무대신 담화 「북한 홍수 피해에 대한 긴급 원조 및 쌀 지월 문제에 대하여」를 발표하여 역사적 자연재해로 인해 북한에서 발생한 식량난에 대해 인도적 목적으로 1차로 30만 톤의 쌀 지원을 결정하였다.¹⁰⁹⁾ 30만 톤 규모의 대북 쌀 지원은 1995년도 대북 쌀 지원 중에서도 최대 규모에 해당했다.

일본 정부는 여당 대표단의 방북은 한국·미국과 산전에 충분한 협의를 거쳐 진행되었다는 점을 강조했지만 한국은 일본의 대북 쌀 지원에 강하게 반발하였다.¹¹⁰⁾ 일본의 대북 지원을 주시하고 있던 한국이 반발을 표명한 것은 당연한 일이었다. 일본보다 먼저 북한에 15만 톤의 쌀 지원(무상제공)을 결정한 한국은 일본의 대북 쌀 지원의 방식과 시기에 대해 "우리 쌀이 日本 쌀보다 먼저 北漢에 제공되는 것이 바람직하다. 그리고 北漢에 쌀 지원은 南北間의 모든 철자, 모든 상황을 충분히 韓日間에 합의한 후에 이루어지는 것이 바람직하다"고 밝혔다.¹¹¹⁾ 9월 19일 고노 외무대신 담화 발표 이후 김영삼 대통령은 "일본의 쌀 지

109) 일본의 대북 쌀 지원에 대해서는 일본 정부의 발표보다 언론 보도가 선행했다. 북한의 요청을 받아 일본 정부는 인도 지원 목적의 쌀 지원을 결정했는데 북한이 이를 인도 목적으로 인식하고 있는지에 대한 북일 정복 간의 의사확인이 있었다(和田春樹 2005, 216). 쌀 지원은 1차 30만 톤(무상 15만, 유상 15만), 추가 2차로 20만 톤(유상)으로, 합계 50만 톤에 달했다(直井敦 2000, 99). 또한 9월 2차 추가 쌀 지원 시 의료 목적으로 50만 불의 지원도 결정되었다.

110) 1995년 4월 14일 제132회 국회 중의원 외무위원회 제13호 고노 외무대신 발언. 김태지 주 일본대사 가 와타나베 대표단과 접촉하고 있었다(동일 위원회 외무성 아시아 국장 카와시마 발언).

111) 1995년 7월 10일 제 176회 제5호 국회 본회의 국무총리 이영구 발언.

원은 통일을 방해한다"고 발언하여 일본의 대북 쌀 지원에 반대하였다(金榮鎬 2010, 6). 이러한 대북지원을 둘러싼 한일 간의 마찰은 1995년 한일정상회담에서 표면화되었다.

1995년부터 1996년까지는 한일정상회담은 세 차례 개최되었다. 1995년 3월 KEDO가 발족되어 북핵문제를 한·미·일 그리고 EU와 함께 해결하는 국제적 틀이 확립되었다. 1995년 11월 대북정책을 집중 논의하기 위한 한·미·일 고위급회담을 정례화하기로 합의되는 등 한·미·일의 대북협력체제가 확립된 이 시기 대북정책을 둘러싼 한국의 우려사항은 일본의 대북접촉 방침이었다.

1995년 회담은 그 동안 「미래지향적」이나 「21세기 아·태 지역의 동반자」 등의 구호로 우호적 관계를 과시했던 정상회담과 성격이 달랐다. 1995년 11월 18일 APEC 지도자회의에 참석하기 위해 오사카를 방문한 김영삼 대통령은 무라야마 총리와 회담을 가졌다. 중심 의제는 일본 지도부의 과거 인식 문제와 대북 쌀 지원 문제였다. 김영삼 대통령은 정상회담에서 "일본의 대북 쌀 지원은 한국과 일본 사이를 이간시키려는 북한에 일본이 말려들으로써 결과적으로 남북통일을 방해하는 인상을 주었다"고 발언하며 일본의 대북 쌀 지원을 비난하였다(경향신문 1995/11/19). 무라야마 총리는 대북 쌀 지원은 "예의적이고 특수한 것"임을 해명하면서 앞으로 한국과의 사전 협의하에 진행할 것을 밝혔다.¹¹²⁾ 무라야마 총리는 1995년 정상회담에서 「대북정책 3원칙」으로 다음의 방침을 밝혔다.¹¹³⁾

1. 북일관계 개선은 한반도의 평화와 안전에 아바지하는 것을 기본으로 한다.
 2. 북일수교 교섭은 한국과 긴밀한 제휴를 기초로 하여 남북관계의 진전과 조화를 이루는 방향으로 진행한다.
 3. 대북 경제지원은 북일국교정상화 협상의 타결을 전제로 한다
- (和田春樹 2005, 218).

112) *Ibid.*

113) 1995년 정상회담에서 무라야마 총리가 제시한 3원칙은 친서에서도 언급된다(和田春樹 2005, 218).

이 3원칙은 북일관계 개선 방향을 명문화한 것이다. 내용을 살펴보면 1990년 노태우·가네마루 회담에서 노태우 대통령이 제시한 「5원칙」과 겹친다. 와다(和田 2005, 218)는 무라야마 총리가 「3원칙」을 노태우 대통령에게 제시한 것은 "김영삼 대통령의 이해를 얻을 수 없다면 북한과 교섭을 하지 않겠다"고 표명으로 해석한다. 김영호(金榮鎬 2010, 6)는 노태우·가네마루 회담 이후 일본의 대토변화와 비슷한 반응임을 지적하면서 이것이 한국으로부터의 "외압"이 일본 국내의 대북 "과거청산 반대파·신중파"의 의도와 어울리면서 초래된 결과라고 분석한다.

일본이 북일관계 개선과정에서 한국을 제외하고 독자적 행동을 하지 않겠다고 하는 의사를 표명한 것은 1990년부터의 일관된 태도이다. 1997년 김대중·하시모토 한일 정상회담에서도 무라야마 3원칙의 답습이 확인되었다. 무라야마의 3원칙 제시를 한국에 대한 존중의 뜻을 표명한 것으로 해석할 수도 있으나 그 자체에 대해 일본 내부에서 기존의 정권과 다른 정치적 의도가 있었다고 보기는 어렵다. 이는 대북정책에서 한일협력에 대한 전략이 부재한 일본의 기본적 구조가 적용된 결과이다. 오히려 1995년 이후 한일안보협력이 추진된 동력은 한국에 있었다. 즉 북일접근을 경제하는 목적으로서의 한일안보협력의 추구이다.

(2) 북일접근 견제 정책으로서의 한일안보협력: 한국의 고립화

한국을 넘은 일본의 대북 쌀 지원은 물론, KEDO 발족 이후의 북일 간 접촉에 관련해 한국은 일본의 의도를 정확히 파악하기 어려웠을 것이다. 상술했듯이 북핵위기 이후 1995년 일본의 대북정책은 과도기에 있었다. 무엇보다 북일 관계에서 '안보와 정치의 괴리'가 생기기 시작한 것은 1990년대 중반 한국에게는 바람직하지 않은 시나리오였다.

1990년대 초처럼 일본의 북일관계 개선이 북한으로부터의 위협과 연결되어 있다면, 일본의 대북 경제지원은 여전히 주시해야 할 문제이면서도 그 과정에서 일본이 한국과 행동을 함께할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 위협에 대한 대응과 국내 정치적 의도 사이의 간극이 벌어진다면, 일본에 있어 한국과 보조를 맞추어야 할 필요성은 약화될 것이었다. 미일안보체제가 일본 안보정책의 기축을 이루는 한, 일본은 대북정책에서 독자적으로 미국의 동아시아 전략과 충돌될 가능성이 있는 행동은 하지 않겠지만 그렇다고 해서 일본의 정책방향이 한국의

대북정책과 어울릴 것이라는 보장은 없었다. 북일접근에 대한 한국의 초조감은 일본이 대북 쌀 지원을 결정했을 때 김영삼 대통령의 "일본의 쌀 지원은 통일을 방해한다"고 하는 발언에서 잘 읽을 수 있다. 물론 한일안보협력을 단순히 한국이 원하지 않은 지나친 북일접근을 견제하는 목적만으로 단정할 수 있는 것은 아니다. 그 내용을 알기 위해서는 대북정책을 둘러싼 한국의 고립화와 일본으로부터의 위협 증가를 살펴보아야 한다.

김영삼 정부 후기 대북정책을 둘러싸고 한국은 미국, 일본과의 사이에서 고립되고 있었다. 상술했듯이 김영삼 대통령은 북핵위기 이후 북한과의 거리를 급격히 좁히려고 하는 일본에 대한 경계심을 표명하였다. 그 배경에는 교착된 남북관계가 있었다. 이 시기 김영삼 정부는 북한 붕괴가 멀지 않는 장래에 일어날 것으로 예상하고 "흡수통일"정책을 전개한 반면, 북한의 기본적 자세는 "통미봉남(通美封南)"이었다.¹¹⁴⁾ 대북정책을 둘러싼 한미 간의 갈등도 표면화되기 시작하였다. 김영삼 정부 취임 당시 내세운 「3단계 3기조」의 통일정책은 큰 효과를 가져오지 않았으며 남북 정부 간 교류도 감소하였다.¹¹⁵⁾ 특히 김영삼 정부는 북한이 NPT탈퇴 선언 이후 남북 간에 핵문제 해결을 위한 특사 교환을 진행했으나 북핵문제에서 주도적 역할을 하지 못했다. 그 원인으로는 북한이 대미협상 중시 노선으로 대외정책을 전환하였다는 점이 크게 영향을 끼쳤으나 북핵문제를 다루는 한미 간의 균열도 또한 무시할 수 없었다. 한국은 북한 붕괴를 내다보며 핵사찰이 수행되어야 회담을 개최한다는 단계적 접근을 시도한 반면, 미국은 제너바 합의와 같은 "일괄타결" 정책을 전개했다(김연철 1998, 9). 대북정책을 둘러싼 한미 간 엇박자는 향후 북핵위기가 고비를 넘은 이후에도 지속되었다. 김영삼 정부에서 한미 간의 갈등이 표면화될수록 한일안보협력이 확대되었다는 점은 이 시기와 김대중과 노무현, 그리고 이명박 정부와의 차이를 보여준다. 대북정책을 둘러싼 한미 간 정책 불일치는 대북 경수로 제공문제에서 더 구체적으로 나타났다.

북핵위기 직후 남북접촉이 완전히 끊어진 상태는 아니었지만 그렇다고 남북관

114) 흡수정책은 "북한을 효과적으로 붕괴 시키고 흡수통일을 대비하는 구체적 방안을 마련하는 것"이다 (이정철 2009a, 270).

115) 「3단계 3기조」의 통일정책은 통일과정을 ① 화해·협력, ② 남북연합, ③ 통일국가로 상징하는 단계적인 통일정책이다 (1993년 통일백서). 노태우 정부에서 고위급 16회, 핵 회담이 18회 열린 반면 김영삼 정부에서 핵문제 실무접촉 8회, 남북 정상 회담 실무접촉 5회, 차관급 쌀회담 2회에 그쳤다(김연철 1998, 3).

계가 급격히 개선된 것을 의미하지 않았다. 1994년 6월 22일 남북은 정상회담 개최에 합의하였으나 이는 1994년 7월 김일성 주석 사망에 따른 '조문파동'으로 무산되었다. 이어 1995년 4월 북한군 판문점 무력시위가 일어나 남북관계가 급격히 악화되었다. 이후 1995년 6월 차관급회담에서의 대북 쌀 지원 결정되는 등 1995년 상반기까지만 해도 남북관계는 개선과 악화를 반복하고 있는 상태였다.

김영삼 정부는 제너바 합의 이후에도 핵사찰을 고수하는 북핵 문제에 대한 강경노선을 유지하고 "북한 고립화 전략"을 유지하였다(김연철 1998, 9). 반대로 당시 일본은 국제사회에서 북한이 고립되는 것을 피하려고 하였다. 일본은 북미협상이 진행되면서 북한이 "국제사회 속에서 이른바 상호의존 관계를 더 많이 가져나간다는 것이" 일본에게 더 "안전하고 이해하기 쉽다"고 판단했다.¹¹⁶⁾ 대국적 견지에서 보았을 때 이 시기 한국은 북핵문제를 다루는 미·일 사이에서 고립하고 있었다.

한국은 '조문파동' 이후 북한과의 접촉이 끊어지며 남북관계는 더 악화되었다. 쌀 지원을 논의하는 차관급 접촉도 또한 남북관계를 타개하는 계기로 이루어지지 않았다.¹¹⁷⁾ 대북 쌀 지원 남북 접촉이 진행되고 6월 말의 일어난 「씨 아펙스호」 인공기 게양 사건 등으로 인해 한국 국내에서 대북감정도 악화되었다(김연철 1998, 12). 이러한 상황에서 한국보다 많은 30만 톤의 쌀 지원을 결정한 일본에게 "쌀 지원은 남북통일을 방해한다"고하는 김영삼 대통령 발언은 자체로 정당성이나 정치적 타당성이 있다기 보다 대북정책에서의 한국 고립화를 반증하는 것으로 해석할 수 있다.

김영삼 정부는 이러한 국제적 상황에서 북일접촉을 견제하는 목적으로 한일 안보협력을 추진하게 되었다. 일본의 쌀 지원과 북일접근 시도 결과, 한국에서는 노태우 정부시기와 같이, 한국 정부의 대북정책과 합치되지 않는 일본의 독자적 행동을 견제해 한다는 논리가 작동하였다고 지적할 수 있다. 한국의 대일 안보협력의 기본 작동논리는 한일안보협력을 강화함으로써 지나친 북일관계 개선을 견제하는 것이다. 이러한 대전제 하에서 김영삼 정부 시기 한국에 '위협'인

116) 1994년 11월 28일 제131회 국회 중의원 외무위원회 제3호 하타 외무대신 발언.

117) 1995년 6월 17일부터 21일까지 베이징에서 남북 차관급접촉에서 한국의 대북 쌀 지원이 논의되었다. 북한이 먼저 일본 쪽에 지원을 요청한 것을 받아 김영삼 대통령이 다가오는 지방선거를 위한 정치적 고려 속에서 급히 접촉을 마련하였다(김연철, 1999; 박효종 1999, 175).

일본과의 안보협력이 추진되었다. 1996년 김영삼 대통령은 북한문제를 논의하는 4자회의를 제안하였다. 여기서 4자는 한국·미국·러시아·중국을 포함했다. 이 과정에 왜 일본이 포함되지 않았는지에 대한 이유는 많겠지만, 실제 특히 1995년에 들어와 대북관계에서 한국이 일본과의 공조체제를 강조하는 빈도가 줄어들었다.¹¹⁸⁾ 이는 당시 한국 정부 내에서 일본을 남북관계 개선을 위한 동반자로 보는 관점이 사라지고 있었다는 것을 의미한다.

일본의 쌀 지원이 결정된 1995년 일본의 대북 수출액은 237억 엔을 기록하여 전년대비 1.4배로 증가하였다. 1996년에는 더 증가하여 240억 엔에 달했다.¹¹⁹⁾ 김영삼 대통령은 북일관계 개선의 움직임에 대해 "남북한 대화보다 너무 앞서가면 일본이 한반도 통일을 원하고 있지 않는 것으로 받아들여질 우려가 있다"고 발언하여 일본을 견제하였다(조선일보 1995/08/10).

이 배경에는 한국의 고립화와 더불어 북한의 위협 증대가 복합적으로 적용하였다. 1994년 10월 제너바 합의문이 채택된 당시 미국과 한국은 북한이 붕괴할 것으로 예측하고 있었다(持田直武 2000, 138). 그러나 이러한 예측은 시기상조이었다. 1996년 9월에 발발한 북한 잠수함 침투사건은 한국에 북한의 위협을 재확인시킨 사건으로 다가왔다. 한국에 북한의 핵무기는 잠재적 위협인 반면 잠수함 사건과 같은 "현존하는 직접적 위협에 대한 대처"는 더 중대한 문제였다(慎治範 2010, 97).¹²⁰⁾ 남북관계가 악화된 상황에서 일본이 북한과 접근하는 것은 한국으로서는 피해야 할 시나리오였다.

1995년 역사문제가 양국 간에 정치적 문제로 부각되면서 일시적인 정상 간 외교적 단절과 한일관계의 악화를 초래하였다. 그러나 한일국방장관회담을 비롯한 각종 대화 채널은 중단되지 않았으며 무엇보다 1996년 일본 해상자위대 함정이 부산항을 병문하기도 했다. 일본 자위대가 한국을 방문한 것은 1965년 한

118) 김영삼 대통령은 4차회담을 제기한 시기 "전통적 우방국가인 미국과 일본과의 관계"를 구축하면서도 미·일·중·러 4개국 간에 균형적인 "4각외교"를 강조하기 시작하였다(1996년 11월 6일 제181회 제6차 통일외무위원회 로공명 외무부장관 발언).

119) 한국의 대북 반출 금액은 1995년에는 전년과 대비해서 3배로 폭증하였다. 금액은 약 6500만 불이었다. 그러나 당시 환율을 고려해도 일본의 대북 수출금액은 한국의 10배 정도가 된다.

120) 신치범(慎治範 1999, 97)은 북한의 핵무기 개발은 물론 한국 안보에 중대한 위협이지만 이는 잠재적 위협으로 존재한다고 분석한다. 따라서 그는 KEDO와 같은 핵확산 금지 레짐의 유지는 그 자체가 "대치하고 있는 현존하는 통상무력으로 구성되는 위협의 삭감"으로 연결되지 않았다고 주장한다.

일수교 이래 처음이었다.

북핵위기 이후 1994년부터 1996년에 걸쳐서 한일안보협력은 확대되고 다층화되었다. 1995년 정상회담 이후 한일국방장관회담이 정례화되었고 1996년부터 한일 국방연구소 간의 교류도 시작되었다. 글로셔먼과 스나이더(Brad Glosserman and Scott A. Snyder 2015, 99)는 1990년대 한국의 대통령들은 취임 당시 한일관계의 개선을 원하지만 결국 역사문제로 인해 벽에 부딪혀 미래지향적 한일관계의 추진에 어려움을 겪는 "순환(cycle)"에 빠진다고 분석한다. 김영삼 정부 당시 역사문제와 영토문제로 인해 한일관계가 악화되기도 하였으나 결과적으로 한일안보협력은 강화되었다. 주목할 만한 점은 김영삼 정부에서 한일안보협력의 강화는 집권 후기 1995년과 1996년에도 일어났다는 점이다.

이 배경에서는 한일관계를 '미래지향적'으로 규정하여 새로운 관계를 형성해 나가자는 양국의 의도가 합치되었다는 점을 무시할 수 없다. '미래지향적'인 한일관계라는 구호 아래 양국은 경제, 금융, 무역에 있어 협력관계를 형성해왔다. 그러나 이는 왜 한국이 과거를 둘러싼 '일본의 도발'이 있었음에도 불구하고 안보협력을 구축할 필요가 있었는지에 대한 대답으로 적용되지 않는다. 한국은 왜 한미동맹체제의 강화와 함께 일본과의 군사우호관계를 구축하였을까. 1995년 역사문제와 영토문제가 부각되었음에도 불구하고 한일 양국, 특히 한국이 안보협력관계 구축을 향하여 박자를 맞출 수 있었던 이유는 다름 아닌 어쩔 수 없는 군사적 위협에 대응하기 위한 전략적 동기에 있다.

거듭되지만 한국 입장에서 보면 일본과의 안보협력관계는 선택이자 전략이다. 이는 한미 안보동맹체제와 본질이 다르다. 냉전 구조가 아직 존재하는 한반도에서 한미 안보동맹체제가 결코 포기할 수 없는 안보정책의 기축이라면, 한일안보협력관계는 구조적 제약에서 자동적으로 도출되는 결과가 아니라 역사변수와 역학관계에 따라 결정되는 한국의 선택으로 존재하는 것이다. 그리고 이러한 선택에는 안보협력과 '역사'라는 반비례적으로 작용하는 힘들이 작용한다.

종합해 보면 한국이 이 시기 일본과의 안보협력관계 구축을 선택한 이유는 안보적 위협 대응전략이었다. 이 안보전략은 단순히 북한의 위협에 대처하기 위한 선택으로 분석할 수 없으며 여기에는 복잡한 동북아시아 정세, 즉 일본이란 위협에 대한 대응이라는 측면이 존재한다. 무엇보다 북일접근은 김영삼 정부에 있어 최악의 시나리오였다.

요컨대 북핵위기 당시 북한뿐만 아니라 일본도 한국의 안보위협으로 부각되었

다. 한반도 긴장이 고조되는 과정에서 위기관리로서의 한일안보협력이 구축되었으나 이는 동시에 북일접근의 견제와 일본에 대한 경계라는 의미를 지니고 있었다. 북핵위기 이후 한일안보협력이 가속화되고 다각화되는데 이 배경에는 역시 북일접근 견제라는 한국의 전략적 의도가 있으며 이는 대북정책을 둘러싼 한미 갈등 속에서 더 현실적 선택으로 다가왔다. 반대로 안보전략이 부재한 상황에서 일본의 한일안보협력은 대북정책이라는 범위를 벗어나지 못했으며 특히 북핵위기 이후 임시방편적 태도로 대북 쌀 지원 문제와 같은 한일 간 마찰을 초래하기도 하였다. 북핵위기 당시 일본의 한국과의 군사우호관계 구축은 한반도 유사시에 대비한 현실적 문제를 타개하기 위한 것이었다. 이러한 일본의 한일안보협력의 기본 목적은 미일안보동맹을 재규정하면서 일본이 미국을 매개로 한일안보협력을 모색하기 시작한 북핵위기 이후에도 변하지 않았다.

1998년 김대중 정부의 등장 이후 한일안보협력은 더 다층적으로 추진되었다. 왜 한국은 일본과 협력을 선택하게 되었는지, 일본에서는 어떤 변화가 일어났는지 다음에서 살펴보겠다.

II. 「한일공동선언: 21세기를 향한 새로운 파트너십」 이후

북핵위기 이후 1995년부터 1996년까지 한일 양국은 미묘한 관계를 유지했다. 이 분위기를 타개한 사건이 김대중·하시모토 정상회담이었다. 1998년 4월2일 영국 런던에서 개최된 아시아유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM)에 참석한 양국 정상은 회담에서 '21세기를 향한 새로운 파트너십'을 구축하는 데 합의하였다. 런던 정상회담 한달 전 오보치 외무대신은 방한하여 김대중 대통령과 회담을 가졌다. 이 회담에서 김대중 대통령은 한일 양국 사이에 새로운 파트너십 관계를 형성하는 의도를 밝혔고 이에 대해 오부치 대신도 동의하였다. 1998년 4월의 정상회담에서 이러한 점이 재확인되어 10월 김대중 대통령의 국빈 방일을 계기로 한일 양국은 안보협력을 포함한 다층적 협력관계를 강화해나가는 것에 합의하였다.

북핵위기 이후 한일 양국은 안보협력에 있어 서로 다른 목적을 지니게 되었

다. 1998년 김대중·오부치 정상회담은 다층적·다각적 협력관계 구축에 대한 구체적인 행동계획을 제시하였다는 점에서 획기적이었다. 2절에서는 1998년부터 2001년까지의 한일안보협력에 대한 양국의 의도를 살펴보겠다.

1. 안보협력의 확대: 대화채널의 활성화와 공동군사훈련

1998년 10월 7일 김대중·오부치 한일정상회담은 1991년 이후 다각적, 다층적으로 심화되어온 한일관계를 최종 정리하여 공동선언 형식의 외교적 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 무엇보다 이를 현실적으로 실행하기 위한 행동계획을 한일 양국이 책정하였다는 점에서 1998년 정상회담은 획기적이었다. 물론 1993년 김영삼·호소카와 정상회담에서 한일관계를 「21세기 아시아·태평양 지역의 동반자」로 규정하여 협력관계를 아시아·태평양 지역으로 확대하였는데 이러한 방향성이 5년간의 단계적 확대를 거쳐 1998년 「21세기를 향한 새로운 파트너십」 공동성명에서 현저히 반영되었다.

공동성명에 따라 책정된 행동계획에는 세부내용에 걸쳐서 향후 한일 간 협력 방향과 구체적인 일정이 규정되었다. 우선 각종 대화채널이 창설되었다는 점을 지적할 수 있다. 한일 수뇌 간의 셔틀 외교를 일 년에 한 번씩 실천, 외무대신과 각료 간의 회담 기회 확대, 1998년 6월 처음으로 실시된 한일안보정책협의회(국방/외교)의 지속적, 아세안 지역 포럼 (ASEAN Regional Forum, ARF)에서의 지역적 대화채널 확대 등이 결정되었다. 특히 대북정책에서의 협력강화 합의에 주목할 필요가 있다. 행동계획은 한일 간 대북정책 조정과 협의기능 강화는 물론, 대북 경제 지원 및 미사일 개발 관련 물자, 기술 이전 문제도 양국 관료 레벨의 협의를 통해서 결정하도 하였다.

1998년 한일공동선언과 행동계획 발표 이후 한일 간 안보협력은 실무적 수준에서 급속히 확대되었다. 1995년 한일국방장관회담에서 합의된 국방장관회담의 정례화는 이 시기에도 순조롭게 진행되었다. 한일국방장관회담은 1998년 10월, 1999년 1월 2000년 5월 양국 국방장관이 상호방문하는 방식으로 개최되었다. 1998년 9월 천용택·느카가 후쿠시로(額賀福志郎) 국방장관회담에서 양국 군당국 간부 대화채널의 구축과 한국 해군과 일본 해상자위대 간 공동수색·구

난훈련 실시의 검토가 확인되었다.¹²¹⁾ 1999년 1월 천용택·노로다 호세이(野呂田芳成) 국방장관회담에서 긴급 연락체제 구축이 합의되었다. 회담은 1998년 12월 북한 잠수정 침입 사건과 같은 긴급사태가 발생시, 한일 국방 당국 간 상호 연락체제구축을 위해 한일 공동 기술연구를 실시할 데 합의하였다. 1999년 5월 6일부터 연락체제가 마련·운용되기 시작하였다.¹²²⁾ 또한 2000년 한일 국방장관회담에서 향후 매년 국방장관회담에서 국방정책을 상호 설명하기로 결정되었다. 한일안보협력이 실무적 수준까지 내려왔다는 점은 평가할 만한 부분이다. 한일안보정책협의회는 1998년 6월에 이어 1999년 7월, 2000년 12월에 실시되었다. 또한 김영삼 정부시기에 정례화된 한일국방정책실무회의는 1999년 9월 2000년 12월에 실시되었다.

1994년 이후 정례화된 군 간부의 상호 방문도 계속 실시되었다. 특히 김대중 시기 한국 합동참모본부의장과 일본 통합막료의장과 같은 수뇌급 군당국 간의 대화는 실무적 군 수뇌 간의 상호방문과 대화가 활발히 진행되었다. 양국 공·해·육군의 참모총장의 상호방문이다. 한일 공군 간에서 1999년 5월, 2000년 8월, 해군 간에서 2000년 5월, 11월, 육군 간에서 2000년 5월, 2000년 10월 참모총장이 한국과 일본을 상호방문하였다. 2000년 3월 일본 후지나와 유지(藤縄祐爾) 통합막료회의의장이 한국을 방문하였다.

1999년 8월에는 한일국방장관회담의 합의 내용에 입각하여 한국 해군 함정과 일본 해상 자위대 구축함이 공동해상훈련을 실시하였다. 양국 간 공동군사훈련은 처음으로 실시된 것이었다.¹²³⁾ 1999년 8월 2일부터 8일에 걸쳐 실시된 한일 공동 수색구난 훈련의 목적은 한일 양국의 "상호이해와 신뢰관계의 증진"이었다.¹²⁴⁾ 1999년 8월 한국 해군과 일본 해상 자위대 공동 수색·구난 훈련은 북한의 간접선 영해 진입 시 긴급 추적 방법에 대해서도 논의하였다(공로명

121) 구체적으로 한국 합당참모본부와 일본 통합막료회의 간에 대화채널이 구축되었다.

122) 연락체제 구축이 양국 간에 합의된 배경에는 1998년 12월 18일 일어난 북한 반잠수정 사건이 있었다. 연락체제는 ① 한국 국방부 정책기획국장과 일본 방위청 방위심의관, ② 한국 해군 작전사령부와 일본 해상 막료간부, ③ 한국 공군작전사령부와 일본 항공막료간부의 3가지의 채널 간에서 구축되었다(1999년 5월 28일 제145회 국회 중의원 외무위원회 방위청 방위국장 사토 칸(佐藤謙) 발언).

123) 1999년 방위백서에 따르면, 이 훈련의 준비단계를 통해서 한일 간에 "좋은 파트너십 Good Partnership"의 육성을 도모하고, 훈련에서 양국 함정과 항공기 공동 활동을 통해서 "좋은 협력(Good Cooperation)"을 실현하는 것이 공동훈련의 목적이다.

124) 1999년 5월 13일 제145회 국회 중의원 외무위원회 노로다 방위청장관 발언.

1999, 7). 한일 간 수색·구난 공동훈련은 2002년, 2003년, 2005년, 2007년에 실시되었다. 또한 1999년 10월 한국 해양 경찰청과 해상 보안청 간에 공동 수색·방제 훈련이 부산·츠시마(對馬)에서 실시되었다. 수색·방제 훈련은 2000년에도 실시되었다. 또한 2000년대부터 일본이 다국적 공동훈련에 참여하기 시작했다. 이를 계기로 한국과의 훈련이 증가하였다. 예를 들어 2000년 10월과 2002년 4월 서태평양 잠수함 탈출 및 구조훈련(Pacific Reach2000, 2002), 2002년 10월 일본 주최 다국적 수색 구조훈련에 한국을 포함한 9국가 참여하였다.

1998년 김대중·오부치 정상회담에서 한일안보협력의 강화가 언급되었다는 점에서 이를 역사적 사건으로 인식하는 선행연구들은 다음과 같이 분석한다. 글로서먼과 스나이더(Glosserman and Snyder 2015, 100)는 1998년 공동선언을 통해서 김대중 대통령과 오부치 총리가 미래지향적인 관계의 형성을 발표함으로써 기존의 한일관계의 "사이클"을 타파하려 했다고 평가한다. 그 배경에는 보수 정부에서 진보 정부로 정권이 바뀌면서 1997년 금융위기에도 불구하고 "경제의 근대화"를 이룬 한국은 1998년 공동선언을 통해서 한일관계를 식민지 지배의 피해자와 가해자라는 관계에서 "미래지향적 관계"로 변화시키려고 하였다는 점을 지적한다(Glosserman and Snyder 2015, 64). 물론 한국은 1980년대 한강의 기적으로 불리는 경제성장을 이루었지만 1997년 금융위기는 발전국가 모델의 경제성장의 지속가능성에 대한 도전이었다. 따라서 1998년에 취임한 김대중 정부의 최우선 과제는 경제회복이었으며 따라서 경제적 성장에 대한 자부심이 1998년 공동선언에 반영되었다고 보는 것은 시계열상 설득력이 부족한 해석으로 보인다.

타게사타(Takesada Hideshi 1999)는 한국의 한일안보협력에 대한 인식이 변화가 일어났다고 분석한다. 타게사타(1999, 11)는 1998년을 계기로 한일 양국이 안보협력이 추진하게 된 점을 지적하면서 이에 대해 한국 내에서 한일안보협력이 한중관계에 "악영향을 주지 않을 것이라"는 기존 인식의 변화도 작용하였다고 분석하고 있다. 지금까지 살펴보았듯이 한일안보협력이 시작된 것은 1998년이 아니었으며 1998년 김대중·오부치 정상회담은 1990년대 양국이 단계적으로 확대해온 협력관계를 정상회담에서 공개하고 선언함으로써 규격화한 것이었다. 한편 김영삼 정부는 한중관계도 중요한 안보정책 중에 하나로 설정하여 1992년 한중국교수교 이후 한중관계의 심화도 진행해왔다. 이렇게 보면 1998년

에 들어와서 갑자기 한국이 한일관계에 대한 이러한 인식을 지니게 되었다고 보는 것은 적절치 않은 분석으로 보인다.

1998년 한일 공동선언이 한일관계를 실질적 동맹관계로 새로 규정하였다거나 혹은 파격적인 사건이 되었다고 평가하기는 어렵다. 1998년 공동선언에 대해 한국의 새 정부와 일본이 새 출발을 다시 기약하고 행동계획을 책정하였다는 점을 평가할 수 있으나 이것이 새로운 시도는 아니다. 상술한 바와 같이 1998년 김대중·오부치 한일정상회담은 안보협력이라는 측면에서 1990년대 초부터 한일 간에 점차적으로 확대해온 채널들의 집대성이라는 의미가 크기 때문이다. 김대중 정부 출범 이후 첫 한일정상회담은 한일관계를 한층 격상하였다는 인상을 주지만 실제 내용은 1990년대 이후 한일 간에 쌓아왔던 관계성을 다시 표명한 것이었다.¹²⁵⁾

그렇다면 김대중 정부시기의 활발해진 한일안보협력을 어떻게 분석할 수 있을까. 이 배경에 대북정책에 있어 한미일의 공조체제가 등장하였다는 점이 크게 작용하였다는 점을 지적할 수 있다.

125) 물론 한일관계의 집대성이라는 필자의 견해는 안보협력 부문에 한정되는 설명이다. 1998년 공동선언 이후 김대중 정부의 일본 문화개방 등을 통해 민간 레벨에서 한일 관계는 심화되었으며 1998년부터 2001년까지는 양국 관계는 더 우호적으로 접근하고 있었다. 회담이 단기간이지만 "미래지향적"이라는 기호 아래 양국이 신뢰관계 구축을 향해 움직이게 된 결정적 계기가 된 것은 사실이다.

<표5. 1998년 ~ 2002년 한일안보협력 실적>

내용	횟수	실시날짜(장소)
국방장관회담	3회	98년 10월(도쿄), 99년 1월(서울), 2000년 5월(도쿄)
일본 방위사무차관(관료) 방한	2회	98년 7월, 2000년 12월
한일안보대화	4회	98년 6월, 99년 7월, 2000년 12월, 02년 2월
한일 국방정책실무회의	5회	98년 6월, 99년 9월, 2000년 12월, 01년 11월, 02년 9월
수색·구산 공동훈련	2회	1999년 8월, 2002년 9월
다국적 군사훈련		2000년 10월, 02년 10월(Pacific Reach2000, 2002), 2002년 10월
합동참모본부의장 회담	2회	2000년 3월(서울), 02년 11월(도쿄)
해군 함대 상호방문	5회	98년 10월(방한), 98년 12월(방일), 99년 8월(방일·방한), 01년 1월(방일)
해군참모 총장 상호방문	6회	98년 7월(방일), 98년 10월(방한), 2000년 5월(방한), 00년 11월(방일), 02년 10월(방일), 02년 11월(방한)
육군참모 총장 상호방문	4회	98년 11월(방한), 2000년 5월(방일), 00년 10월(방한), 02년 11월(방일)
공군참모 총장 상호방문	4회	99년 3월(방일), 99년 5월(방한), 2000년 8월(방일), 02년 12월(방한)

출처: 2001년, 2003년, 2005년, 2010년 일본 방위백서를 기반으로 필자 작성

2. 미국

1990년 중후반부터 2000년대 초까지 지속된 한일안보협력의 확대를 분석할 때 대북정책을 둘러싼 미국의 등장을 지적할 수 있다. 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 1기 후반 1995년 2월에 발표한, 이른바 '나이 이니셔티브(Nye Initiative)'로 불리는 제3차 동아시아 전략보고서(East Asia Strategic Report, EASR)를 기반으로 동아시아 전략을 전개하였다. 1995년 EASR는 아시아태평양

지역에서 미국의 존재감을 증대하는 것을 목적으로 하고 있다. 6장에서 살펴보겠지만 1990년대 중반 미국의 아태지역 전략은 양자적 동맹관계의 강화를 중심으로 전개되었다. 지역적, 다지적(multilateral)관계도 중시했지만 이는 ASEAN 및 ARF와 같은 지역 포럼의 맥락에서 강조되었다. 즉 미국은 한국과 일본과 각각 양자적 동맹관계를 강화하는 것을 내세웠다. 한국에 대하여 미국은 한반도 안전을 위한 한미동맹체제를 견지하는 것을 강조한 바 있으나, 미일동맹 강화에 대한 의지가 분명히 나타났다고 볼 수 있다. 미국은 "미일안보동맹을 미국 아시아 안보정책의 핵심축(linchpin)"으로 인식하고 "동맹, 정치협력, 경제와 무역"관계를 강화함으로써 동아시아뿐만 아니라 아시아 지역을 범위로 하는 양자적 미일동맹을 다각적으로 강화해 나갈 것을 주장했다.¹²⁶⁾

1990년대 중반부터의 미국 동북아시아 정책에서 특기할 점은 서술한대로 미국이 양자적 동맹관계의 강화를 원하고 있었다는 점이다. 이는 대일관계에서 양자적 미일안보동맹을 재조정하는 형식으로 나타났다. 사실 일본은 1995년 방위대강을 개정하는 과정에서 「히구치 리포트」로 불리는 개정방침 보고서를 작성한 바 있는데 그 중심 내용은 일본의 다각적 안보협력의 강화였다. 그러나 이는 일본과의 양자적 동맹관계를 원하던 미국으로부터 반발을 불러일으켰으며, 결과적으로 방위대강은 양자적 미일안보체제의 강화로 책정되었다.¹²⁷⁾ 한국에 대해서도 한반도에서의 미국의 존재감을 유지하기 위해서 1990년대 초에 등장한 「동아시아 전략구상(East Asia Strategic Initiative, EASI)」에서 제시된 주한미군 감축계획을 수정하여 10만 명 규모의 병력을 유지하기로 결정하였다(국방부 2013, 189). 1995년에 이어 1998년에 발표된 EASR도 기본적으로 EASR1995를 답습하고 있다. EASR1998에서도 미국의 동아시아 전략의 기본 틀은 양자적 동맹관계 강화에 있었으며 ASEAN 및 ARF를 통한 지역적 제도를 통해서 다자적 안보관계의 강화를 도모하고 있었다. 그럼에도 불구하고 1998년 한일 정상 회담을 미국은 호의적으로 받아들였으며 지역적 안전에 기여한다고 보았다(EASR 1998, 44).

이러한 점을 종합적으로 고려한 배경에서 1999년 미국은 대북정책에서 한미

126)"Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance", www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=878 [검색일 2014/10/7]

127) 미국의 전략, 「히구치 리포트」와 방위대강의 연관성에 대해서는 소토오가(外岡 et. al. 2001)를 참조.

일 공조체제의 중요성을 강조했고, 「한미일 대북정책감독조정그룹(Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG)」이 형성되었다. 그러나 2000년대 후반에 나타난 공조체제와 달리, 미국은 TCOG를 통하여 한미일의 3국간 안보협력체제의 구축을 도모했다고 보기보다 안보적 관심은 여전히 양자적 동맹관계의 강화에 두고 있었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 한일안보협력과 관련해서 미국의 역할이 있었다면 1990년대 후반 미국이 일본과 동맹관계를 확대·재조정하는 과정에서 일본이 미국을 매개한 한일안보협력의 필요성을 느꼈다는 점이다.

3. 일본

1990년대 중반부터 후반에 걸쳐서 일본에서는 안보정책의 재규정이 진행되었다. 일본은 51대강을 개정하여 1995년 새로운 방위계획 대강(07대강)을 책정하였다. 1996년 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 정권은 「미일 안보공동선언」을 발표하고 다음해인 1997년 「미일 방위협력을 위한 지침(신가이드라인)」을 결정하는 한편, 1998년 「주변사태법(周辺事態法)」을 성립하였다. 무엇보다 1998년 8월 30일 북한의 미사일 「대포동」 발사는 일본에 큰 충격을 주었다. 일련의 새로운 움직임은 미국과 일본 간 양자적 안보체제의 강화로 나타났는데 이것은 일본의 대한 안보협력에 어떤 영향을 끼쳤을까.

(1) 대북정책: '안보와 정치의 괴리'

1998년 8월 31일 북한은 대륙간 탄도 미사일 「대포동」을 발사하였다. 1993년에 이어 실시된 북한의 미사일 발사는 미국은 물론 일본에도 큰 충격이었다. 1993년 「노동 1호」에 비해 「대포동」의 성능은 비약적으로 발전되었다. 「노동 1호」의 사거리가 1,000km였다면 「대포동」은 1,500km 이상으로, 이것은 일본 전역이 사정권에 포함되는 계산이다(日本 防衛白書 1996).

일본 외무성은 미사일 발사에 대해 북한에 직접 항의를 하였다. 미사일 발사이틀 전인 8월 29일 베이징에서 북일 간 과장급 비공식 협의회가 열렸다. 이 비공식 접촉에서 1997년부터 여론의 주목을 받게 된 납치문제와 1990년도 초반의 북일 협상에서 의제가 되었던 「일본인 처 귀국 문제」가 협의되었다.¹²⁸⁾ 사전에 미국을 통해서 북한이 미사일 발사 준비를 하고 있다는 정보를 접하고 있던 일본은 이 비공식 협의에서도 미사일 발사를 중지하도록 요구한 바 있다. 그러한 예전의 일본과 달리 이 협의에서 미사일은 중요한 의제가 되지 않았다.¹²⁹⁾ 참고로 당시 일본은 핵보다 미사일을 위협 대상으로 인식하고 있었다는 점을 강조할 필요가 있다. 이러한 입장은 일본이 북일 국교정상화 협상과 안보문제를 별도로 활용하기 시작하였다는 점에서 단적으로 나타난다.

「대포동」 발사 한 달 후인 9월 28일 한일 국장장관회담이 열렸다. 회담에서 양국은 북한 미사일 위협은 일본 뿐 아니라 한국에도 위협임을 확인하고 이 위협에 대해 한일 당국 간 실무급협의를 마련하기로 하였다. 「대포동」 발사 이후 일본은 이전보다 북한의 위협을 더 공식적으로 언급하기 시작하였다. 일본은 공식적으로 어떤 국가를 지정하여 "위협"국가로 지정하지 않는 경향이 있다. 물론 이것은 정치적 레토릭에 불과하다. 불과 1년 전 1997년 4월 18일 중의원 외무위원회에서 이케다 유키히고(池田行彦) 외무대신은 "우리나라는 어떤 국가도 위협으로 인식하지 않는다"고 발언했다. 그러나 「대포동」 발사 이후 1998년 9월 10일 중의원 안보위원회에서 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 방위청장관은 "한국, 미국과 함께 우리는 북의 탄도미사일에 대해 위협의 인식을 가지는 것이 중요하다"고 발언하였다. 또한 같은 회의에서 고무라 외무대신은 북한의 미사일 발사에 대해 "동북아시아 전체의 문제"이며 한미일 외무장관회담에서 북한 미사일 문제를 본인의 발안으로 다루기로 하였다고 발언하였다. 일본의 이러한 대응은 1993년 북한의 NPT탈퇴 선언 직후 중국을 통해서 비공식으로 북한과 접촉, 탈퇴를 철회하도록 설득을 시도한 사실을 고려하면 달라진 모습으로 보인다.

128) 1997년 8월에도 북일간 심의관 급 비공식 협의회가 있었다(1998년 9월 9일 제143회 국회 중의원 외무위원회 외무성 아시아 국장 아나미 고레시게(阿南 惟茂) 발언). 이 비공식 협의에서 북한과 일본은 국교정상화 협상을 이룬 시기에 재개하기로 합의하였다.

129) 1998년 9월 9일 제143회 국회 중의원 외무위원회 외무성 아시아 국장 아나미 고레시게(阿南惟茂) 발언. 아나미 아시아국장은 북한이 「대포동」을 발사한 의도는 북일 협상 개재를 향한 양국의 움직임이 순조롭게 진행되어 있지 않는 현상에 대한 초조감의 표명으로 해석했다(동일 위원회 아나미 발언).

일본은 「대포동」 발사에 대응해 대북 제재조치를 취하게 되었다. 일본은 독자적 대북 제재조치로 KEDO 동결, 북일 간 차터비행(전세비행)의 금지, 국교정상화교섭과 대북 식량지원의 정지를 발표하였다(大畠英樹 2000, 181). 그러나 이러한 대북 제재조치는 빠른 시기 안에 해제되었다. KEDO 동결조치는 미국과 한국의 반대로 무산되었고,¹³⁰⁾ 국교정상화교섭은 1998년 당시 납치문제로 북일 접촉이 중단된 채 공식적으로 실시되지 않았다.

1999년 2월에는 고무라 외무대신은 "일본은 중래 북한에게 그렇게까지 대결적 자세를 보여주지 않았다"고 발언하여 북한과의 대화채널 구축의 중요성을 강조하였다.¹³¹⁾ 또한 일본은 무라야마 토미이치 전 총리를 단장으로 하는 방북단의 평양 방문 시기에 대해 1999년 초 북한과 조정하기 시작하였다. 결과적으로 「대포동」 발사 1년 후 1999년 12월 무라야마 방북단의 평양 방문을 계기로 본격적으로 대화를 시작하게 되었다. 요시다(吉田康彦 2000, 41)는 「대포동」 발사 이후 일본이 대북 제재조치를 실행 중이었음에도 불구하고 북일 간에 대화가 재개된 것은 "한미 양국으로부터의 외압" 때문이라고 분석한다. 그러나 그 이전인 1994년 무렵부터 일본이 북일관계에 있어서 '위협과 정치를 분리'해서 접근하기 시작하였다는 점을 고려하면, 북일 대화채널의 재개는 기존의 일본 노선을 답습한다는 점을 알 수 있다.

(2) 무전략의 지속: 방위대강(07대강)부터 「미일 신안보선언」까지

1990년대 일본 방위정책의 큰 변화는 1995년에 개정된 「방위계획 대강(07대강)」이다. 일본은 무라야마 정권에서 방위대강을 19년만에 개정하였다. 방위대강 개정을 위한 준비는 1994년 호소카와 정권에서도 진행되었다. 냉전 시기 책정된 51대강을 탈냉전 시기에 맞게 개정한 것이 16대강이었다. 그러나 탈냉전기 동아시아 질서를 대강에 반영한다는 것은 미국의 동아시아 전략의 전환을 함께 반영하는 것이었다. 따라서 이 과정은 1997년 하시모도 류타로(橋本龍太郎) 정권에서 발표된 「미일 방위협력을 위한 지침(미일 신가이드라인)」과 같은 미일

130) 여기서 주목할 점은 일본이 대북 제재조치를 풀 때마다 미국과의 안보협력을 강화하였다는 점이다. 예를 들어 KEDO 동결 요청의 철회 대신 일본의 정찰위성 개발이 미일 간에 합의되었고, KEDO 유지에 공식적으로 동의한 대신 일본과 미국의 TMD 공동기술연구 추진이 합의되었다(大畠英樹 2000, 182-183).

131) 1999년 2월 10일 제145회 국회 제2회 중의원 외무위원회 고무라 외무대신 발언.

동맹 재규정과 연결된다.

미일안보동맹 재규정 과정에서 중요한 점은 미일 양자 동맹관계의 강화가 강조되었다는 것이며 이것은 최종적으로 다각적 안보협력을 중요시한 「히구치 리포트」와 상반된 결과를 초래하였다는 것이다(外岡 et.al. 2001, 494-501).¹³²⁾ 무엇보다 07대강이 북한 위협 증대를 배경으로 1992년 방위백서에서 재규정되어 등장한 기반적방위력 구상을 답습하고 있다는 점에 주목할 수 있다. 소에야(添谷 2000, 81)는 「신가이드라인」의 새로운 점을 다음과 같이 지적한다. 일본이 미일안보체제를 지역적 안보와 연관시키는 과정에 착수하였다고 분석이다. 이러한 조류는 1990년대 초부터 나타나고 있었다. 그러나 일본의 방위력 유지와 지역적 질서와의 연관성을 명기한 것이 92백서였다면, 07대강은 미국의 관여와 이에 따른 공고한 미일안보체제의 중요성을 더 부각했다는 점이다. 냉전 구조의 붕괴에 따라 범세계적 무력분쟁이 일어날 가능성은 완화되었으나 한반도 긴장 상태가 지속되고 있다는 점을 강조하면서 지역 안전 유지를 위해서는 미국의 관여와 긴밀한 미일안보체제가 불가피하다고 말하고 있다.

또한, 「신가이드라인」을 책정함으로써 협력의 기틀이 "포괄 메커니즘"과 "조정 메커니즘"으로 종합적 형태를 갖추었다(福田毅 2006, 170). 1차 북핵위기 이후 미국과 일본 사이에서는 헌번도 유사시 원활한 협력체제 구축이 과제로 등장하였다(外岡 et.al. 2001). 이러한 위기의식은 07대강에서 "일본 주변지역에서 우리나라의 평화와 안전에 중요한 영향을 끼치는 사태가 발생한 경우……미일안전 보장체제의 원활하고 효과적인 운용"을 통해서 대처하는 것으로 구체화되었다¹³³⁾. 후쿠다(福田毅 2006, 170)에 따르면, "포괄 메커니즘"은 미국과 일본 양국의 외무·방위 등 관련 부처 담당자가 참여하는 미일공동작전을 검토하는 역

132) 07대강 책정과정과 이에 대한 미국에 관여에 대해서는 소토오카(外岡 et.al. 2001)와 후나바시 요이치(船橋洋一, 2000)가 자세히 설명한다.

133) 07대강에서는 1992년에 PKO법을 개정하여 인도적 목적을 위한 자위대 해외파견이 가능해짐에 따라 확대된 자위대의 역할도 반영하고 있다. 일본 국회에서는 "주변지역"이 어느 지역을 가리키는지에 대한 논쟁이 있었다. 이것은 미국과 자위대의 구체적 군사협력의 가능성을 야기하는 중요한 문제였다. "주변지역"의 범위에 관해서 정부는 "우리나라의 안전의 중대한 영향을 끼칠 사태가 일어날 가능성이 있는 지역"을 가리키는 것이며 지리적 범위를 규정하는 것은 아님을 밝힌 바 있다(1996년 2월 21일 제136회 국회 중의원 외무위원회 제3호 외무성 종합외교정책국장가와시마 우타가(川島裕)발언). 이가와시마 국장의 발언은 미일안보조약의 규정되어 있는 극동지역의 범위에 대한 정부해석이 변경된 것인지에 대한 논쟁을 불러일으켰다.

할을 하고, "조정 메커니즘"은 외무·국방·군 담당자가 참여하여 미군과 자위대 간의 "행동 조정을 주된 역할"로 하고 있다.

북한으로부터의 위협이 부각되면서 07대강에서는 51대강의 "한정적이고 소규모 침략"에 대처할 수 있는 방위력 유지 구문이 삭제되어 방위력 규모에 대한 규정이 사라졌다. 미국의 동아시아 중시 전략과 1차 북핵위기의 배경에서 미국은 물론 일본 또한 한반도 유사시 대처를 위한 미일 공동작전 진행 방침을 결정할 필요를 느끼고 있었다. 1996년 클린턴 대통령·하시모토 총리가 발표한 「미일 안보보장 공동선언」과 1997년 「미일 신가이드라인」은 07대강에서 규정된 미일안보체제의 강화를 확인한 것이다. 안보체제의 강화는 일본이 무력공격을 받았을 때 미군과의 공동작전구상과 후방지원활동 방향이 구체적으로 규정되었다는 점에서 드러난다. 특히 「신 가이드라인」이 탄도미사일 공격을 염두에 두고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 1998년 9월 12일 미일 안보 고급 사무자회담에서 일본의 정찰(타목적 정보 수집)위성 개발이 합의되었다(大畠英樹 2000, 182). 특정한 국가를 지정하지 않았지만 북한으로부터 탄도미사일 공격을 받았을 때를 상정한 것은 명백하였다.¹³⁴⁾ 한반도 유사시를 상정한 미일 양국의 대처 방침과 행동계획은 1998년 4월 「주변사태법(周辺事態法)」으로 규정되었다.¹³⁵⁾ 1998년 12월 일본은 전역(戰域)미사일 방위(Theater Missile Defense, TMD)에 대한 미일 공동연구 참여를 각의(閣議)결정하였다.

요컨대 1990년대 중반 미국과 일본은 「미일 신안보선언」에서 미일동맹의 목적을 극동아시아의 평화에서 아시아태평양의 지역적 평화로 재정의하였다. 1995년 이후 클린턴 행정부는 동아시아에서 지역적 안보대화의 확대를 지지하고, 양자적 동맹관계의 강화를 통하여 미국의 동맹국인 한국과 일본이 핵심적인 역할을 할 것을 요구하였다. 중요한 점은 이는 결코 동아시아에서 새로운 동맹관계의 구축을 장려하는 것은 아니었으며 어디까지나 기존의 공고한 대한(對韓)·대일(對日) 양자적 동맹관계 유지가 기반이었다는 것이다.

134) 1990년대는 동아시아에서 미사일 발사 시험과 이에 따른 긴장상태가 지속한 시기였다. 1995년에서 1996년에 걸쳐서 북한뿐만 아니라 중국과 대만의 긴장상태도 또한 부각되었다. 특히 중국이 1996년 대만해협을 향해 미사일 발사시험을 실시한 제3차 대만해협위기는 미국에게도 새로운 지역 문제로 나타났다.

135) 소토오카(外岡 et.al 2001, 531)는 「신가이드라인」과 「주변사태법」에서 미국과 일본은 한반도 위기를 상정하고 있었지만 그 내용이 "「북한의 남진」으로부터 「돌연한 북한 붕괴」로 변화하였다는 점을 지적한다.

냉전 종결과 미국 클린턴 정권의 동아시아 전략 그리고 북한 위협의 부상은 미일안보동맹의 유연성을 확대시켰으며 이에 따라 자위대의 역할 또한 증대되었다. 51대강과 07대강을 비교하면 둘 다 외적위협의 존재를 확실히 인식하고 있었으나 07대강은 대미(對美)의존 구조에서 협조 구조로의 전환기를 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 07대강은 미일안보체제라는 시각에서 전환기로 볼 수 있다.

07대강, 「미일 안보공동선언」, 「주변사태법」 등 일련의 안보관련 움직임을 일본 안보전략의 변화로 평가하기는 어렵다. 그 내용을 살펴보면 수동적 위협형의 안보정책상 변화를 의미하는 것은 아니다. 일본이 능동적 이익 보호형 안보정책으로 전환하는 것은 2004년에 발표된 방위대강(16대강)이었다. 이에 대해서는 5장에서 살펴보도록 하겠다.

(3) 한일안보협력: 미국을 매개한 안보협력

1995년부터 시작한 미일안보동맹 재규정과 07대강의 책정과정을 살펴보면 당시 일본은 미사일 방위에 방점을 두고 있었다는 점을 알 수 있다. 일본은 실질적 대처 계획을 미국과 적적 진행하고 있었다. 07대강 책정, 미일안보동맹 재규정을 통해 일본 대북정책에 있어서 '안보와 정치의 괴리'가 확실히 나타나기 시작하였다. 일본은 북한 핵문제에 대해서는 KEDO와 같은 국제적 협력체제를 통해서, 미사일 문제에 대해서는 미국과 실질적 방위체제를 구축함으로써 대응하였다. 그렇다면 1998년 김대중-오보치 케이조(小淵惠三) 한일정상회담을 계기로 잠시나마 가속하는 한일안보협력에서 일본의 의도는 어떻게 설명할 수 있을까.

일본은 북한의 위협에 대응하기 위한 실무적 의미에서 한일협력을 규격화할 필요가 있었다. 납치문제라는 새로 등장한 북일 간 현안은 국민의 안전을 지켜야 하는 국가 입장에서는 결코 무시할 수 없는 정치적 문제로 부각되었고, 다른 한편 안보 위협에 대처하기 위해서 미일안보동맹에 대한 재규정이 이뤄졌다. 이는 양자적 동맹관계를 강화하고자 하는 미국의 동아시아전략과 합치됨으로써 가능했다. 여전히 존재하는 북한의 위협에 대처하기 위해서 일본은 미일동맹을 재규정을 통하여 현실적 대응 방안을 마련한 것이었다. 이러한 맥락에서 일본은 한국과의 안보협력을 추진하였다. 즉 미국을 매개로 한 한일안보협력이다. 북한

의 위협에 대처하기 위하여 미국과의 안보동맹체제를 맺고 있는 한국과 현실적 문제로 안보협력관계를 구축하는 것은 일본 입장에서 자연스러운 일이었다. 특히 실제적 유사시를 염두에 둔 「주변사태법」의 제정은 한국과의 군사협력관계를 구축에 대한 유인으로 작용하였다. 이는 안보전략이 부재한 일본의 정치적 상황에서 명백한 위협으로부터의 실질적 공격에 대비해야 할 필요성에서 유래된 것이며, 1998년 김대중·오보치 공동선언에서 확인된 한일안보협력 강화 방침 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 1998년 무렵부터 일본은 한일안보협력에 적극적인 태도를 보이는데 이는 미일안보동맹을 재규정을 통해 가능했던 것이다.

당시 한일안보협력은 어디까지나 대북정책이라는 틀 속에서 가능한 것이었으며 미일동맹과 같이 전략적 유연성에 근거한 협력이 아니었다. 바꾸어 말해 2000년대에 들어와 북한의 위협이 상대적으로 하락하고 대신 중국의 부상이 일본에 대한 위협으로 대두하면서 한일안보협력의 유인요소(incentive factor) 또한 약화되었다. 1990년대 후반 미국을 매개한 한일안보협력은 지역적 협력에 한정되었으며 일본의 입장에서 대북정책이라는 범위를 벗어나지 않았다는 점에서 2000년대 중후반부터 다시 나타나는 한미일 안보협력체제와 그 본질이 다르다.

이상우(1999, 74)는 일본에게 한국은 "한국 자체"가 국익으로서 존재하는 것이 아니라 "한국이 조성하는 상황"이 중요하다고 주장한다. "상황적 이익"에 따라 일본은 한국이 "자국의 안전과 반영에 도움이 되는 상태인가에 큰 관심"이 있는 것이며 이는 정확히 "북한의 공격을 막아낼 만한 자위력을 유지해주는 것"을 의미한다(이상우 1999, 74). 물론 일본에 한국의 안보능력의 약화는 한반도 균형 상태에 변화를 일으킬 가능성의 증가를 의미하는 것이다. 그러나 이것은 동아시아에서의 미국 지위(presence)의 감소나 한미동맹체제의 약체화가 일어나지 않는 한 우려할 필요 없는 문제이다. 일본의 입장에서 북한과 중국의 존재로 인해 아·태 지역에서의 미국의 세력유지는 큰 전략적 의미를 지닌다. 또한 한국 역시 한미동맹체제의 약체화가 현실적 선택지로 존재한 적은 없었다.

1990년대 후반 일본의 입장에서 동맹관계가 아닌 한국과 안보협력관계를 구축하는 것의 의미를 다시 생각해 보면 가능한 한반도 돌발상황에 대한 미국을 매개로 한 실무적인 대처라는 측면이 부각된다. 그리고 이러한 목적은 1998년 「21세기를 향한 새로운 파트너십」 공동선언과 이에 따른 행동계획을 발표함으

로써 거의 달성하였다고 볼 수 있다.

4. 한국

김대중 정부가 출범하고 한국의 대북정책은 매우 크게 전환을 맞이하였다. 이는 노태우·김영삼 정부 시기 북한을 절대적인 적으로 인식하고 무너뜨려야하는 대상으로 고정시킨 정책으로부터의 전환이다. 김영삼 정부의 흡수통일 정책과 달리 김대중 정부는 평화·화해·협력을 중심으로 하는 상호주의에 기반을 둔 햇볕정책을 대북정책의 원칙으로 내세웠다(김근식 2002, 100). 이른바 햇볕정책은 "남북 간의 긴장 완화와 연합을 통한" 통일정책으로 볼 수 있다(장달중·이정철 2002, 65). 김영삼 시기 한일안보협력이 북한 적대시정책에서 도출된 것이었다면 대북정책의 원칙이 변화된 김대중 정부에서 왜 한일안보협력이 일어났을까.

(1) 북일관계: 납치 문제의 부상과 북일접근

대북 안보체제의 확립이라는 맥락에서 김대중 정부에서 한일안보협력이 추진되었다면, 김영삼 정부와 마찬가지로 '정치와 안보의 괴리' 현상을 보이면서 대북접촉을 시도하던 일본에 대한 억제였다고 분석할 수 있을까.

납치문제와 「일본인 처 문제」의 해결에 직면하고 있던 오부치 총리는 1999년 12월 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 방북단을 보내기로 결정하였다. 대북정책에서 한미일의 공조체제가 순조롭게 진행되던 1999년 9월 북미 고위급회담의 결과, 미국은 대북제재를 일부 완화하기로 발표하였다. 12월 3월 초당파적으로 구성된 무라야마 방북단은 평양을 방문하여 김용순 서기와 회담을 가졌다. 회담은 북일 협상의 재개와 함께 인도적 문제로서 납치문제는 북일 간의 적십자사를 통해서 해결하기로 결정하였다(和田春樹 2005, 220).

1994년 와타나베 방북단과 달리 무라야마 방북단은 정부가 공인한, 이른바 정부 특파단의 역할을 지니고 있었다. 12월 14일 아오키 미키오(青木幹雄)관방장관은 「북한 정책에 대한 발표」를 통해 일본은 「대화와 억지」정책에 따라 북

한과의 접촉의 기회를 얻은 무라야마 방북단의 성과를 평가하였다. 실제로 북일 본 협상의 사전 협상적인 무라야마 방북단의 평양 방문 이후, 2000년 4월 8년 만에 제9차 북일 협상이 시작되었다. 오코노기(1999)는 오부치 정권의 「대화와 억지」 정책을 일본의 대북정책의 전환으로 파악하고 이는 "김대중 대통령의 이니셔티브에 대한 경의"였다고 분석한다. 물론 「대화와 억지」 정책은 북한과의 대화를 중시하는 김대중 정부의 대북정책과 겹치는 부분이 있으나 여기서 대북 정책에 있어서 한미일 조율의 의미가 보다 컸던 것으로 보인다. 왜냐하면 부시 행정부가 들어온 이후 고이즈미 정권은 「대화와 압력」으로 변화하기 때문이다.

햇볕정책을 토대로 북한과의 대화를 촉진하고 있던 김대중 정부는 북일접근에 대해서도 이해를 보여주었다. 9차협상 시작 직전인 3월 26일 고노 요헤이 외무 대신은 한국을 방문하여 이정빈 외교통상부 장관과 외무장관회담을 가졌다. 회담에서는 협상에 대한 논의와 대북정책 조율이 재확인되었다. 무엇보다 2000년 3월 30일 TCOG가 북일협상의 재개를 적극 지지하는 뜻을 표명한 것은 북일협상이 한미일과의 공조체제라는 기틀에서 실시된 협상임을 알 수 있다.

8년 만에 열린 2000년 북일 협상을 세 차례 진행되었다. 1992년 11월 8차 협상에 이어 실시된 9차 협상은 평양에서 2000년 4월 5일 ~ 7일, 10차는 도쿄에서 2000년 8월 21일 ~ 25일, 11차는 베이징에서 2000년 10월 30일 ~ 31일에 걸쳐서 개최되었다. 협상 재개에 이르기까지 수많은 시도가 있었음에도 불구하고 2000년 협상은 성공적이었다고 평가하기 어렵다. 그러나 2000년대 협상은 한미일의 공조체제의 원활한 효율성을 보여주는 사례라는 점에서 평가할 수 있다. 이 협상은 아오키 담화에서도 보이듯 페리 프로세스에 따른 오부치 정권의 「대화와 억지」정책의 일환이었다.

1990년대 초에 열린 1차부터 8차 협상의 주된 의제는 북한 핵문제였다. 한편 2000년대 협상의 중심 의제는 「일본인 처 귀국문제」와 납치문제, 그리고 북한의 핵과 미사일 문제였다. 그러나 2000년대 협상에서 1990년대 협상에서 나타난 북한의 위협을 해결하려고 한 일본의 강고한 의사는 보이지 않았다. 북한은 협상의 제1조건은 과거 청산이라는 자세를 견지하였다. 9차 협상에서 일본은 핵·미사일 문제를 제시하였으나 북한은 이에 대해 핵·미사일 문제는 북일 간에 논의하는 문제가 아님을 강조하는 등 원래의 자세를 계속하였다. 일본은 과거청산에 대해 양보의 모습을 보였다. 일본은 보상에 대해서는 경제협력식을 제안하였다(北川広和 2000, 237; 松本英樹 2003, 34). 이에 대해 북한은 "점점을

찾도록 노력하겠다"고 대답을 하여 일정한 동의를 이루었다(北川広和 2000, 237).

그러나 북일 간 갈등의 핵심은 납치문제였다. 일본은 납치문제의 해결없이 국교정상화는 실현되지 않는다고 주장했고, 납치문제는 이전의 핵문제와 같은 수준의 가장 중요한 현안으로 부각되었다. 북한은 「납치문제」는 존재하지 않는다는 자세를 견지하는 한편, 행방불명자의 수색에 관해서는 적십자사를 통해서 해결할 문제라는 입장을 취하였다. 결국 네 차례의 짧은 협상은 성과를 거두지 못한 채 결렬되었다. 와다(2002, 220)는 북일협상이 같은 시기 열린 김대중 대통령의 평양 방문이 "획기적인 남북화해"를 향하는 역사적 성과를 거둔 것과 대비된다는 점을 지적한다.

북일협상의 재개가 한일안보협력에 끼친 영향을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 김대중 대통령의 햇볕정책은 일본의 대북경제 지원을 막지 않았다. 이는 곧 지나친 북일관계 개선을 막기 위해 일본을 '견제'하려던 한일안보협력의 필요성이 낮아졌다는 의미이다. 둘째, 북일 양자관계에 대한 일본의 관심이 안보위협에서 납치문제로 확실히 전환하였다는 점이다. 특히 납치문제는 일본의 국민감정에 호소하여 정권의 지지율에 큰 영향을 끼치는 변수로 등장하였다. 어떻게 보면 핵문제라는 안보에 관한 문제는 국민의 입장에서 블랙박스였으나 납치문제는 그렇지 않았다. 납치문제와 같은 국내 문제에 대해서는 그 해결 방향과 정부의 대처 방안에 대한 국민의 심사와 평가가 내각 지지율에 반영되었다. 따라서 일본 정부 입장에서 납치문제는 양보할 수 없는 과제가 되었다.

상술했듯이 한일 양국, 특히 일본은 북핵문제가 부각된 1980년대 말부터 한미일 공조체제의 견지를 공언해왔으나 이는 김영삼 정부 하에서 실질적 의미를 지니지 않았다. 김영삼 정부의 북미관계 개선과 남북관계 개선의 평행노선과 당사자 원칙의 견지로 대표되는 북한 고립화정책은 한미일 공조체제에서 오히려 한국의 고립화를 초래하기도 하였다. 반대로 김대중 정부는 김영삼 정부에서 추진된 북미관계 개선과 남북관계 개선이 동시에 이루어져야 한다고 하는 평행노선을 수정하여 북미·북일관계가 개선된 뒤에 "남북관계를 개선돼도 좋다"고 하는 "당사자 문제에 대한 실용주의적 접근"을 취하였다(장달중·이정철 2002, 65). 이러한 북미관계, 북일관계에 대한 김대중 정부의 태도 변화는 대북 한미일 공조체제의 기초가 되었다고 볼 수 있다. 김대중 정부의 대북정책은 화해 협력에 기반을 두는 "경제와 평화의 교환"¹³⁶⁾이었는데 이러한 한국 입장에서 북일

접근은 억제해야할 대상이 아니었다.

그렇다면 김대중 정부시기 활발히 진행된 한일안보협력은 어떻게 분석할 수 있을까. 대북정책에서 미국의 전략변화와 한미일공조체제의 등장을 지적할 수 있다.

(2) 대북정책 한미일 공조체제: '대북 안보체제'로서의 한일안보협력

김대중 정부의 햇볕정책은 북한과의 대화와 협력을 추진하였다는 점에서 김영삼 정부의 대북정책을 대 전환한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 당연히 북한의 군사적 도발에 관대한 자세를 보이겠다는 뜻은 아니었다. 이는 국방부장관의 발언에서도 알 수 있다.

국방부는 남북간의 교류·협력으로 인한 장병들의 대적관 혼란을 방지하기 위해 명확한 主敵概念을 정립하고 장병들의 精神武裝을 강화하는 한편 군사대비태세에 만전을 가함으로써 우리안보에 허점이 생기지 않도록 최선을 다하겠습니다.¹³⁷⁾

일본이 미일안보동맹을 재조정하는 과정에서 한국과의 안보협력관계 구축을 모색하기 시작한 것처럼 한국에 있어서도 미국의 등장은 한일안보협력 추진에 영향을 미쳤다. 김대중 정부가 한일안보협력을 추진한 이유로는 대북 한미일 공조체제의 등장을 지적할 수 있다. 이는 미국의 대북정책의 변화에서 유래된 것이다. 김대중 정부는 햇볕정책을 미국과 일본과의 협조구조 없이 단독적으로 진행한 것이 아니었다. 즉 페리 프로세스(Perry Process)가 중요하게 등장한다. 이는 1999년 대북강경정책을 수정한 클린턴 행정부 주도 하에 책정된 정책이다. "포괄적이고 통합적인 접근"¹³⁸⁾으로 평가되는 페리 프로세스는 한미일 3개국 간 공고한 협력체제를 강조하였다. 페리 프로세스는 1999년 5월 금창리 핵

136) 인용부분은 김근식(2011, 341).

137) 1998년 11월 14일 제198회 국회본회의 제8호 천용택 국방부장관 발언

138) 타루이 스미오(樽井澄夫) 외무성 관방 심의관은 "대화과 억지"를 기축으로 하는 일본의 대북정책은 페리프로세스와 같은 정책방침을 강조한다 (1999년 5월 13일 제145회 국회 안전보장위원회 제4호 타루이 위무성 관방 심의관 발언).

시설에서 북한의 핵개발 의혹이 재부상함에 따라 작성된 미국의 대북정책 보고서였다. 페리 보고서는 대북정책에서 한미일 3국의 이해관계가 완전히 합치되지는 않더라도 겹치는 부분이 있으며 미국의 대북정책은 지역적 한미일 공조체제의 지원 없이 성과를 거둘 수 없다고 주장했다¹³⁹⁾.

물론 한미일 공조체제가 등장한 배경에는 일본이 한국과 대북정책에서 박자를 맞추고자 하는 의도가 적응하였다. 김대중 대통령은 오부치 정부가 성립되는 직전 1998년 3월 21일 외무대신 시절의 오부치와 회담을 가졌다. 이 회담에서 김대중 대통령은 본인의 대북정책에 대해서 ① 무력침략을 용납하지 않는다, ② 북한을 흡수할 생각은 없다, ③ 통일은 장래의 문제이며 교류가 우선이라고 하는 세 가지 방침을 제시하였다. 이와 동시에 김대중 대통령은 "공산주의에 대해서 확고한 안보체제를 취하는 것과 동시에 한편으로 대화의 기회를 열어놓아야 한다"고 발언하였는데 이에 대해 오부치 외무대신은 "동감한다"는 견해를 보였다.¹⁴⁰⁾ 이 회담 직후 1998년 7월 오부치 정부가 성립되었다. 오부치 정부는 대북정책의 기본적 원칙을 「대화과 억제」 노선으로 설정하였다. 「대화과 억제」 노선은 "대결을 통해서가 아니라 대화과 협상으로" 긴장을 완화시키면서도 동시에 "예측하지 못하는 사태가 초래되지 않도록 하는" 억제의 병행노선이며, 기본적으로 미국의 페리 프로세스와 한국의 햇볕정책은 동질성을 지니고 있다.¹⁴¹⁾ 김대중 정부에서도 북한은 '주적'으로 존재하였으며 앞서 언급한 오부치 외무대신과의 회담에서 김대중 대통령의 발언에서도 알 수 있듯이 북한에 대한 확고한 '대북 안보체제'는 필수적인 것이었다.

여기서 중요한 것은 한미일이 대북정책에서 박자를 맞추기 시작하였다는 점이다. 그리고 지적해야 할 점은 두 가지이다. 첫째, 김대중 정부의 햇볕정책은 한국의 독자적 대북정책으로, 즉 한국이 한미일 틀에서 벗어난 채 진행된 것은 아

139) 『Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations』, http://www.state.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html [검색일 2014/12/4].

140) 일본 외무성 홈페이지, 『小淵大臣の金大中(キム・デジュン)韓国大統領表敬』 http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/g_obuchi/arc_98/korea98/dj.html [검색일 2015/9/13].

141) 『高麗大学における小淵総理大臣演説 - 新世紀の日韓関係 - 新たな歴史の創造 -』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/11/eos_0320.html [검색일 2015/9/13].

니었다. 부시 행정부의 등장 이전까지 한미일은 비교적 유화정책을 취하게 되었는데 이를 추진하는데 TCOG가 활용되었다.¹⁴²⁾ 대북정책에 있어 한미일 공조체제의 중요성을 강조하는 미국은 페리(William J. Perry) 대북정책조정관을 한국과 일본에 파견하여 북한 핵·미사일 문제에 대해 3국 간 대북정책조정을 도모하기 시작했다(페리 2011, 158). 페리는 김대중 대통령에게 핵·미사일·식량 지원 해결을 위한 "「포괄적 어프로치」"를 제안하고, 이는 한국의 햇볕정책과 질적 동질성을 갖는다는 점을 확인하였다 (페리 2011, 158). 일본은 페리의 "「포괄적 어프로치」"에 대한 지지를 표명함으로써 대북정책에 있어 한미일은 박자를 맞추게 되었다(페리 2011, 158). 대북정책에 대한 한미일 공조체제가 실질적 의미에서 존재한다면 이는 김대중 정권에서 일어났다고 평가할 수 있다. 둘째, 이는 2000년대 중후반에 나타나는 범세계적인 전략적 동반자관계가 아니라 지역적, 그리고 대북정책이라는 측면에 집중되어 있는 것이었다. 페리 프로세스와 TCOG에 관해서는 그 역할이 하락된 배경과 함께 5장에서 다시 살펴보고 하겠다.

한국이 한일안보협력을 선택하게 된 이유로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 북한의 위협 증가이다. 1998년 12월 발발한 북한 반잠수함 사건, 1999년 6월 연평해전 등 북한과의 무력충돌은 '대북 안보체제'로서의 한일안보협력 강화의 중요성을 한국에 재확인시켰다고 볼 수 있다. 1999년 한일 간의 군부대 긴급 연락체제의 구축에 이러한 사건들이 결정적으로 작용하였다. 둘째, 대북정책을 위한 한미일 공조체제가 존재하였다는 점이다. 출범 당시 김대중 정부는 대북정책에 있어서 김영삼 정부보다 대북 한미일 공조체제의 중요성을 인식하고 있었다. 물론 한미일 공조체제는 한국이 독자적 힘으로 만들 수 있는 것이 아니라 미국과 일본과의 협조가 있어야 가능한 것이다. 이러한 점에서 페리 프로세스의 등장과 오부치 정부의 「대화와 억지」노선은 김대중 정부의 대북 안보정책에서 미국은 물론 한국과 '같은 변'으로서의 일본을 부각시켰다. 그리고 이는 한국에 대한 북한의 위협이 커지면서 반비례적으로 일본에 대한 위협이 인식이 하락하는 데 영향을 주었다.

대북정책 한미일 공조체제의 등장은 김대중 정부시기 활발해진 한일안보협력에 대한 한국의 목적을 전환하였다. 김대중 정부 시기 한일안보협력을 단순히

142) TCOG는 1994년 4월에 1차 협약이 개최된 이후 2002년까지는 지속되었다. 2차 북핵위기가 발생한 이후 2003년부터 TCOG는 실질적인 기능을 잃게 되었다.

대북한 정책이라는 측면으로 이해하기 어렵다는 점은 페리가 대북정책 한미일 정책조정을 시도하는 과정에서 당초 일본과 한국이 3국 간 협의보다 각각 미국과의 양자적 협의를 요구하였다는 점에서도 알 수 있다(페리 2011, 160).¹⁴³⁾

그렇다고 해서 한국 국내에서 일본 군사력 증강과 미일안보동맹의 재규정에 따른 군사대국화에 대한 우려가 사라진 것은 결코 아니었다. 한국의 일본 군사력에 대한 불신은 김동신 국회답변에서도 알 수 있다. 그는 일본의 방위대강 개정 등 군사대국화 가능성에 대한 정부 입장을 다음과 같이 밝힌다.

우리 정부는 일본이 지금까지 견지해온 평화헌법, 전수방위 그리고 비핵 3원칙의 틀 내에서 투명성이 보장된 가운데 절제된 방위력을 유지해 나가야 한다는 우리의 입장을 기회있을 때마다 일본 측에 전달해 왔습니다. 앞으로도 국방부는 우리 안보에 도움이 되는 범위 내에서 일본과의 군사교류를 추진해 나가면서 일본의 군사대국화 가능성에 대해서는 신중하게 대처해 나가겠습니다.¹⁴⁴⁾

'역사'에서 도출되는 일본에 대한 불신은 한일안보협력이 추진된 김대중 정부에서도 사라진 것은 아니었다. 그러나 잇달아 발생하는 북한의 군사도발 행위는 한국의 대일 위협 인식을 반비례적으로 하락시키는 요인으로 작용하였다. 이에 대해서는 5장에서 논의하겠다. 김대중 정부에서 진행된 한일안보협력은 북한을 군사적 위협으로 설정하는 배경에서 도출되었다는 점을 김영삼 시기와 비슷하지만 일본에 대한 위협이 인식이 상대적으로 하락되었다는 점에서 차이점을 지적할 수 있다. 또한 대북정책에 있어서 한미일 공조체제의 성립 역시 한국으로 하여금 '대북 안보체제'로서의 한일안보협력을 선택하게 하는 요인을 제공하였다.

김대중 정부 후반 고이즈미 정권이 성립되어 한일 간에 2001년 후소샤(扶桑社) 역사교과서 문제와 야스쿠니 신사 문제와 같은 역사문제가 부각되어 한일관계는 정치적으로 악화되었다. 2000년대 초 한일 국방장관회담이 중지되는 등 일시적 외교단절이 일어났는데 2002년 한국은 관계복원을 도모하였다. 어떻게

143) 페리는 회고록에서 당초 일본과 한국은 3국 간 협의에 적극적 자세를 보이지 않았다는 점을 지적한다. 그는 4개월에 걸치는 정책조정 과정에서 중심적 역할은 한 사람은 일본 외무성 가토 료조(加藤良三) 종합외교정책국장이었다고 회고한다(페리 2011, 160). 이는 한일안보협력을 대북정책의 연장선에서 추진해왔다고 보는 본 논문의 견해와 합치된다.

144) 2001년 10월 18일 제225회 국회 본회의 제13호 김동신 국방부 장관 발언.

김대중 정부는 관계복원을 할 수 있었을까. 이에 대해서는 5장에서 살펴보도록 하겠다.

소결

한일안보협력은 김영삼 정부시기에 활성화되었다. 그러나 이 시기 안보협력에 대한 한국과 일본의 목적 차이는 선명히 나타난다. 한국에 있어 일본과의 안보협력이 북일견제의 의도를 내포한다는 점은 한일안보협력이 북핵위기 이후 더 가속적으로 진행되었다는 사실에 의해 더 부각된다. 이러한 배경에는 일본의 대북정책의 변화가 있었다. 북핵위기 이후 일본인 납치문제의 등장은 일본의 대북정책에서 '안보와 정치의 괴리'를 초래하였다. 납치문제를 해결하기 위해서는 북한과 협상이 필수적이었으며 이 과정에서 대북 지원문제가 등장하였다. 북한의 위협은 미일동맹을 기축으로 대처하고 납치문제와 같은 정치문제는 기본적으로 북일 양자관계에서 대처하는 '안보와 정치의 괴리'는 북한의 위협이 상존하는 한국에게 안보적 문제로 작용하였다. 이러한 한국의 우려는 쌀 지원의 사례에서 확인할 수 있다. 북핵위기 이후 한국에 있어 한국이 의도하지 않는 북일접근을 경계해야할 안보적 필요성이 부각되었다. 이와 아울러 증가한 북한의 위협은 한국의 일본의 대한 위협 인식을 하락하게 만들었다. 즉 1994년부터 1997년까지 한일 간의 안보대화채널이 더 활성화되고 다층화된 배경에는 북한의 위협이 한일 양국에게 존재하면서도 한국과 일본의 안보협력을 향한 목적의 차이가 있었다.

1998년 한일공동선언은 한일안보협력을 더 가속화하는 계기가 되었다. 김대중 정부하에서 한일안보협력은 다각적으로 진행되었는데 이 배경에는 대북정책을 둘러싼 한미일 공조체제의 등장과 증대하는 북한의 위협이 있었다. 김대중 정부의 햇볕정책은 북일접근을 견제대상으로 하는 한일안보협력과 차별되는 질적인 변화를 내포했다. 김대중 정부 시기도 한국의 일본에 대한 위협인식은 여전히 존재하였다. 김대중 정부에서 진행된 한일 안보협력은 북한의 위협에 대처하기 위한 성격이 지속되었으나 이는 대북정책을 둘러싼 한미일 공조체제의 등장으로 인해 역사변수가 희석된 결과로 분석할 수 있다.

2001년부터 2007년까지는 한일안보협력의 정체기로 구분할 수 있다. 5장에
서는 어떤 배경에서 한일안보협력이 정체되었는지 살펴보겠다.

제 5 장 한일안보협력 정체기: 2001년 ~ 2006년

한국과 일본은 1990년대부터 군부대 간의 직접교류, 다국적 군사훈련 참여, 외무·국방 당국 실무 간 대화채널의 확충 등을 비롯하여 안보협력을 확대해왔다. 4장에서 주장한 바와 같이 이러한 안보협력은 양국의 안보전략이 일치된 결과라기보다는 양국이 다른 목적 하에서 현실적이고 한시적인 필요성에 의해 진행한 것이었다. 그리고 양국의 역사와 더불어 일본의 명확한 전략이 부재한 상황에서의 안보협력은 누란의 위기처럼 아슬아슬한 균형 위에 있었다.

2000년대 한일관계는 전반적으로 우호적이지 않은 분위기 속에서 시작되었다. 2001년은 역사문제를 둘러싸고 한국과 일본이 첨예하게 대립한 해였다. 2001년 8월 13일 고이즈미 준이치로 총리의 야스쿠니 신사 참배, 후소샤 제작의 교과서가 문부성의 검정을 통과한 이른바 역사교과서 문제는 2002년 한일 월드컵을 앞둔 2001년에 일어난 일이었다. 고이즈미 총리는 그의 집권 기간(2001년~2006년) 동안 매해 총 6회 야스쿠니 신사를 참배하였다.¹⁴⁵⁾ 이후 2000년에는 한일 양국에서 역사인식을 둘러싼 충돌이 빈번히 발생하였다.

2000년대 한일관계의 '역사'는 역사문제로 정치화가 되었다.¹⁴⁶⁾ 전략의 부재와 '역사'라는 두 가지의 잠재적 위태로움을 내포하는 한일 간 안보협력은 2002년에는 잠시 개선되지만 2001년부터 정체기를 맞이하게 된다. 이 시기에도 1990년대 형성된 각료급 안보대화채널과 한일공동훈련은 실시되었으나 한일안보협력 강화를 향한 새로운 시도가 나타나지 않았다는 점에서 본 논문은 이를 정체기로 구분한다. 5장에서는 2001년부터 2006년까지 한일안보협력이 일시적으로 정체된 원인을 밝히고자 한다. 먼저 한일관계가 정치적으로 악화된 배경을 김대중과 노무현 정부에 나눠서 살펴본다. 1절에서는 한일관계의 정치적 악화가

145) 고이즈미는 2001년(8월 13일), 2006년(8월 15일) 광복절과 비슷한 시기에 참배하였다. 이후 2002년 4월 21일, 2003년 1월 13일, 2004년 1월 1일, 2005년 10월 17일, 총 6회 참배하여 나카소네(中曾根康弘)의 10회, 스즈키(鈴木善幸)의 9회에 이어서 역사상 3번째로 많은 참배 횟수를 보였다. 특히 2001년 8월 15일에 야스쿠니 신사를 참배한 국회의원은 105명에 달하였다.

146) 본 논문에서 역사문제는 과거사에 대한 일본 정치인의 행동과 발언으로 인해 초래된 한일 간 마찰과 한일관계의 악화를 의미한다. 이러한 점에서 역사문제가 정치화되었다고 본다.

안보협력에 영향을 미쳤음에 주목하여, 그 과정과 원인을 2001년부터 2002년까지와 2003년부터 2006년까지로 나누어 분석하고자 한다. 2절에서는 김대중 정부 시기 한일안보협력의 기초가 된 대북 한미일 공조체제의 역할이 감소된 배경을 분석한다. 마지막으로 이 시기 한일 양국이 안보협력을 적극적으로 추진하지 않았던 이유로 한국과 일본의 한일안보협력에 대한 목적과 의의가 달라졌음을 밝히고자 한다.

I. 한일안보협력의 정체: 안보협력 방침 부재와 군부대 교류 저하

한일안보협력이 정체한 이 시기의 특징은 한일 간에서 역사문제가 정치화가 고위급 안보대화채널에 영향을 끼치기 시작했다는 점이다. 후술하겠지만 1990년대도 역사를 둘러싼 한일 간의 마찰이 존재하였다. 그러나 2000년대의 협력 정체는 정치적 갈등이 존재했음에도 불구하고 안보협력을 확대해 온 1990년대와 안보협력의 메커니즘이 달라졌음을 의미한다. 2001년부터 2006년까지 한일 관계가 정치적 악화를 보이며 한일 양자적 안보협력에 대한 논의가 정상회담에서 사라졌다. 군당국 간의 상호방문은 1990년대 방위장관회담에서 결정된 한일 군당국 간의 교류 방침에 따라 진행된 것이며 한일안보협력의 강화와 유연성에 대한 진전이 없었다는 점을 강조할 수 있다.

물론 한일 군당국 간의 교류가 완전히 단절 혹은 폐지된 것은 아니었다. 다양한 한일 안보대화채널 중에서 1994년부터 시작된 한일 국방정책실무회의는 정체기에도 1년에 1번씩 개최되었다. 2005년 1월 오노 요시노리(大野功統) 방위청장관은 한국을 방문하고, 6월 윤광웅 국방장관과 회담을 가졌다. 군간부 간 교류는 1월 문정일 해군참모총장, 2월 김종환 합동참모의장이 방일하였으며 일본에서는 모리 츠토무(森 勉) 육상자위대 막료장이 한국을 방문하여 김장수 육군참모총장과 회담을 가졌다. 국방장관 회담의 중심 의제는 미군재편, 북한정세 등이었다. 방위교류의 확대에 대해서는 구체적 논의가 되지 않았다. 그러나 다른 안보대화채널과 군당국의 상호교류의 횟수가 현저히 줄었고, 특히 2005년부터 2007년 상반기까지는 거의 단절된 것에 가까웠다.

한일 양국이 안보협력의 폭을 확대하고 다각화, 다층화해 온 1990년대와 달리 2000년대, 특히 2001년부터 2006년까지 한일 양국은 안보와 관련한 새로운 시도를 도모하지 않았다. 한일관계의 정치적인 악화로 인해 1990년대에 양국이 구축해 온 대화채널이 완전히 단절된 것은 아니었으나 한국과 일본의 양자적 안보협력을 향한 자세는 확연하게 달라졌다. 1990년대 국방장관회담은 한미일 3국 공조체제를 견지하면서 한일협력의 가능성과 방침에 대해서 논의하는 자리이기도 하였다. 1994년 이후 매해 개최되어 왔던 국방장관회담은 열릴 때마다 협력강화를 향한 성과를 거두어왔다. 그러나 2000년대 들어와서 국방장관회담은 한일관계 정치적인 악화를 반영하는 듯이 2001년, 2004년, 2006년에는 개최되지 않았다. 한일 간 정례 안보대화 중의 하나인 한일안보대화(한일정책협의회, 외교/국방)는 2003년 11월을 마지막으로 4년간 단절되어 2007년 5월에 다시 실시되었다. 일본 방위사무차관이 2000년을 마지막으로 한국을 다시 방문한 것은 2009년 6월이었다. 특히 2006년에는 군부대 간의 교류가 거의 사라졌다. 국방장관회담은 2004년에 이어서 개최되지 않았으며 군당국 간의 상호방문은 없었다. 9월 한국 해군 연습함대가 방일하고, 12월 한일국방정책실무회의가 열리기 하였으나 그 외에는 군부대간의 교류는 없었다. 한일 육·해·공 군당국 수뇌급 상호방문과 회담은 2005년부터 2007년 5월까지 대폭 감소한다. 1999년부터 2004년까지 16번 상호방문과 회담이 개최된 것과 상당히 대비된다.¹⁴⁷⁾

한일안보협력이 정체된 이 시기 1990년대 마련된 실무자 수준에서의 대화는 지속되었으나 한일정상회담에서는 안보협력에 대한 논의가 사라졌다. 안보협력의 방침을 결정하는 정치적인 영향력을 지니는 정상회담에서 이러한 논의가 사라졌다는 것은 안보협력에 대한 한일 양국의 관심과 중요성이 하락되었다는 것을 의미한다. 더군다나 안보협력이 정치적 결정의 영역인 것을 고려할 때 정상회담에서 결정되는 안보협력의 방침이 부재한다는 것은 1990년대에 마련된 양자적 대화채널의 형해를 의미한다.

정치적 영역인 안보협력은 해당 국가 간의 관계를 반영한 것이다. 이러한 맥락에서 2001년, 2004년, 2006년에 국방장관회담이 열리지 않은 것은 한일 양국의 전략적 및 정치적 판단에서 비롯된 것이다. 특히 노무현 정부에서의 한일관계 악화는 안보협력에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 그 악화의 주된 원인은 역

147) 상호방문의 횟수에 관해서는 2005년도(자료 40)와 2011년도(자료 60) 일본 방위백서를 참조.

사·영토문제였다. 그렇다면 이 시기 역사·영토문제가 정치문제화가 된 이유는 무엇일까. 결론부터 말하자면 한일안보협력에 부정적으로 작용하는 역사변수의 영향력이 증가했다는 것인데, 그 배경에는 1990년대 한국과 일본으로 하여금 안보협력을 추진하게 한 구조적 요인(위협, 북일관계, 미국의 동아시아전략)이 2000년대 들어와서 하락되었다는 점을 지적할 수 있다.

<표6 정채기(2003년 ~ 2006년) 한일안보협력 실적>

내용	횟수	실시날짜(장소, 훈련명)
국방장관회담	4회	2003년 3월(서울), 03년 11월(도쿄), 05년 1월(서울), 05년 6월(싱가포르)
한일안보대화	1회	2003년 11월
국방실무회의	5회	2003년 6월, 11월, 04년 8월, 05년 8월, 06년 12월
수색구난훈련	2회	2003년 8월, 05년 8월
다국적 군사훈련	1회	2004년 5월(Pacific Reach2004)
통합참모본부의장 회담	2회	2004년 5월(서울), 05년 2월(도쿄)
해군참모총장 상호방문	2회	2004년 6월(방한), 05년 1월(방한)
육군참모총장 상호방문	2회	2003년 9월(방한), 05년 7월(방한)
육상자위대 서부총감	04년 6월(방한), 육군 2군단 사령관	2004년 10월(방일),
공군참모총장 상호방문	2회	2003년 5월(방일), 04년 6월(방한)

출처:2007년, 2008년 일본 방위백서를 기반으로 필자 작성

II. 한일관계의 정치적 악화: '역사'의 정치화

한일안보협력의 정채기 역사변수가 부각되었는데, 안보협력이 확대해 온 1990년대에도 한일 간에 역사를 둘러싼 정치적 마찰이 빈번히 일어났다. 한일 간 '역사'는 1965년 한일 수교 이후에 나타난 문제는 아니다. 한국에게는 한일 양국의 역사란 나라의 근간을 이루는 것이며 정치, 정책, 사회, 국민의 전 측면에서 떼어 놓을 수 없는 것이다. 일본에게 있어 한일 간에 존재하는 역사문제는¹⁴⁸⁾ 메이지 유신(明治維新) 이후 근대화역사에서 파생된 것이다. 역사문제

가 가리키는 '역사'는 일본 근대화의 역사이며 근대화부터 현대 일본으로 이어지는 역사이기도 하다. 그러나 일본 정치 지도자들에서 여전히 드러나는 한일 과거사에 대한 이러한 인식의 결여는 역사문제를 계속 부각되게 하였다. 한국이 이러한 일본 정치 지도자들의 태도를 문제시하는 과정에서 한일의 '역사'는 정치적 역사문제가 되며 한일관계의 정치적 악화의 원인으로 작용한다. 1995년에는 일본 각료의 역사인식을 둘러싼 발언 등 정치지도자(총리, 주요 내각 각료)의 태도가 문제가 된 반면 2000년대 역사문제에서는 일본 과거청산에 대한 재판 결과 그리고 지방자치체 등 그 원인이 다양화되었다는 점에서 차이가 있다.

2절에서는 1990년대와 2000년대 역사문제가 정치화되는 과정과 그 차이를 일본 국내 정치적 동학의 변화와 이에 대한 한국의 반응을 분석함으로써 밝히고자 한다.

1. 1990년대 ~ 2002년: '역사'의 정치화에 대한 일본의 반응

한국과 일본이 안보협력관계를 형성하기 시작한 1990년대 초 과거 역사를 둘러싼 문제가 한일 간에서도 부각되었다. 1992년 노태우-미야자와 정상회담을 통하여 위안부 문제가 정상회담 수준에서 처음으로 논의되었다¹⁴⁹⁾. 1992년 정상회담은 그 동안 미래지향적 한일관계, 무역불균형, 대북정책, 기술이전 문제가 주요 주제로 논의되었던 1990년과 1991년 정상회담과 다른 분위기 속에서 진행되었다. 제6차 북일 수교협상 2주전인 1992년 1월 17일 노태우-미야자와 한일 정상회담이 서울에서 열렸다. 1992년 1월 한일정상회담에서도 일본은 북일 수교를 핵사찰 요구와 연계하겠다는 의사를 밝혔다. 또한 무역 불균등 해소와 산업기술협력의 강화 같은 경제와 산업기술 협력(「양국 통상관계 7개 현안」) 그리고 무엇보다 위안부 문제가 중요한 이슈였다.¹⁵⁰⁾ 중요한 점은 위안부 문제는

148) 본 논문에서 역사문제는 한일관계의 본질인 '역사'에서 도출된 문제로 인식한다. 구체적으로는 교과서 문제, 야스쿠니 신사 참배 문제 등 과거사로 인해 초래된 한일 간 마찰과 관계악화를 의미한다.

149) 한국 국내에서는 여선단체를 중심으로 1990년부터 위안부문제에 대한 주목이 형성되어 있었다. 1990년 11월에는 「위안부문제대책협의회」가 결성되었다.

150) 1992년 1월 한일 정상회담은 1991년 한일정상회담과 달리 과거사 문제가 부각된 첫 번째 회담이라고 할 수 있다. 물론 이것은 1991년도 대일 무역적자가 대폭 증가

이미 1990년에도 현안이 될 만큼 한일 간에서 중요한 문제였다는 것이다. 1990년 11월 「위안부문제대책협의회」 결성, 1991년 8월 김학순 씨 아사이(朝日) 신문 인터뷰 기사 기재, 12월에는 위안부 여성들이 일본 정부에게 사죄와 배상을 요구하여 도쿄 지방법원 제소하였다. 제소를 받아 가토 코이치(加藤紘一) 관방 장관은 정부주도 하에서의 위안부 문제에 부정적 견해를 보이자 노태우 정부는 야나기 겐이치(柳健一) 대사를 불러 위안부 문제에 대한 진실규명을 요구하였다(山本健太郎 2013, 68). 1992년 한일정상회담은 엄중태세 속에서 실시되었다. "계란투쟁"이라는 단어가 언론에 등장하는 등 그 당시 한국의 반일감정은 고조되어 있었다. 한국 민간단체는 일본 천황의 짙인형 화형(火刑) 사건과, MBC 드라마의 한 장면에서 "일본 천황에 대한 가상 저격을 다룬 장면"이 방송되어 일본 정부가 항의하는 등 한일관계가 극도로 악화된 해였다(이상욱 2002, 679). 또한 조선일보는 1992년은 "한·일 관계 10년 아래 최악"이라고 보도하기도 하였다(조선일보 1992/05/12).

1995년 역시 한일 간에서 과거사 문제가 정치적 악화를 초래한 해였다. 을사조약에 관한 일본 정치인들의 발언들은 한국뿐만 아니라 중국으로부터 반발을 불러일으키면서 정상회담의 중지라는 외교적 중단을 초래하였다. 전후 50년을 맞이하여 일본 국회에서 「불전결의」가 논의되었는데 이는 "일본의 아시아 침탈을 솔직히 시인하지 못하[는]" 내용을 담고 있었다는 점에서 특히 김영삼 정부는 "불만"을 안고 있었다(이면우 2002, 23). 과거사 문제에 이어서 독도 영유권 문제가 표면화된 것도 1995년이였다.¹⁵¹⁾ 1994년부터 일본 정치인들의 과거인식에 대한 발언들이 잇달았다. 1994년 5월 6일 나가노 시게토(永野茂門) 법무대신, 8월 6일 사쿠라이 신(桜井 新) 환경청장관의 태평양전쟁 정당화 발언을 계기로 일본정치인들의 역사인식에 관한 발언은 1995년에도 나타났다.

특히 1995년 10월 5일 "한일합방 조약은 당시 국제관계 등의 역사적 상정 속에서 법적으로 유효하게 체결되어 실시된 것으로 인식한다"고 하는 참의원 본회의 무라야마 총리의 발언이 한국 내에서 큰 반발을 일으켰다.¹⁵²⁾ 무라야마 총리

하였다는 배경이 있었다.

151) 1996년 2월, 3월 김영삼-하시모토 정상회담은 주로 독도 영유권 문제를 집중적으로 논의하였다.

152) 1995년 10월 5일 제134회 국회 참의원 본회의 제4호 무라야마 총리 발언. 무라야마 총리는 이어 "그러나 방금 말씀드린 인식과 한일합방 조약에 의거한 통치에 대한 정치적, 도의적 평가는 다른 문제이며 정부로서는 한반도 지역 모든 분들에게 과거의

의 발언이 결정적인 계기가 되어 예정되어 있던 유엔 50주년 총회에서 한일 정상회담은 취소되었다.¹⁵³⁾

일본 정치지도자들의 이러한 반응은 한국으로부터 큰 반발을 불러일으킨 것은 당연한 일이었다. 1995년 11월 정상회담에 앞서 김영삼 대통령은 8월 「아사히 신문」과의 가진 회견에서 "식민지 지배, 침략전쟁에 대한 진정한 반성이 있어야만 미래지향의 구축이 가능하다"고 발언했다(조선일보 1995/08/10). 한편 김영삼 대통령의 "버르장머리 발언"은 일본에도 충격이었다. 김영삼 대통령은 중국 장쩌민 국가주석과의 회담 이후 열린 공동기자회견에서 다음과 같이 발언하였다.

일본에서는 계속 망언이 나오고 있다. 아마 우리 건국 이래 30번 정도는 나왔을 것이다. 그래서 이번에는 문민정부의 당당한 도덕성에 입각해 그런 버르장머리를 기어이 고치겠다 과거의 군사정부와는 다르다는 것을 보여줘야겠다 생각했다. [망언을 한 에토 전총무청장관의]해임이 안되면 정상회담도 안되고 외무장관 회담도 안 된다고 지시했다.¹⁵⁴⁾

김영삼 대통령의 강한 어조에는 회담 직전의 무라야마 총리를 비롯한 일본 정치인들의 발언의 영향이 크게 작용했다. 김영삼 대통령의 발언에 대해 일본 정부는 '버르장머리'이라는 단어를 사용한 데 대해 불쾌함을 표명하는 등, 1995

한 시기 우리나라의 행위로 인해 견디기 힘든(耐えがたい) 고통과 슬픔을 경험하신 것에 대해 깊은 반성과 유감의 뜻을 표합니다"로 발언하였다. 문제가 된 것은 과거에 대한 사죄가 아니라 합방 조약의 합법성에 대한 평가였다. 6월 3일 외타나베 미치오는 "합방 조약은 식민지 지배가 아니며...무력에 의한 것이 아니다"고 발언했고, 8월 9일 시마무라 요시노무(島村 宜伸) 문부대신은 "침략전쟁인지 아닌지는 생각 방식의 문제"라고 발언했으며, 11월 에토 타기미(江藤 隆美) 총무청 장관은 "한일합방을 강제적인 것으로 발언한 무라야마 총리는 잘못했다. 식민지 시대 일본은 나쁜 짓도 했지만 좋은 일도 했다"고 발언하였다.

153) 무라야마 총리는 11월 14일 한일 외무장관회담에서 친서를 보내 "민족의 자결도 존엄도 인종하지 않는 제국주의 시대의 조약임은 의심을 둘 여지가 없다"고 하며 변명하였다(和田春樹 2005, 217).

154) 1995년 11월 15일 조선일보. 상술했듯이 에토 전총무청관은 해임되었다. 1995년 10월 16일 제 177회 제3차 국회 본회의에서는 「일본에 대한 올바른 역사인식 결의안」이 제안되기도 하였다. 또한 일본에서는 앞서 6월5일 중의원에서 「역사를 교훈으로 평화에 대한 결의(決意)를 새로하는 결의(決議)」가 채택되었다.

년은 특히 한일관계가 악화된 해였다.

1992년과 1995년 과거 역사를 둘러싼 한일 간의 마찰은 한일관계의 내재한 근본적인 갈등을 드러낸다. 즉 한일 간의 존재하는 '역사' 그 자체의 문제이다. 이 역사는 양국의 외교적 문제로서의 '역사문제'로 등장하여 양국 사이 간극의 근본적 원인으로 작용한다. 식민지 지배의 가해자와 피해자라는 입장에서 본다면 한국이 일본과의 안보협력을 추진하는 문제는 과거에 대한 기억 문제와 직결될 수밖에 없다. 4장에서 언급했듯이 한국이 미국과의 안보동맹체제를 국방의 기축으로 삼은 일본을 '위협'으로 인식하고 경계할 수밖에 없는 이유는 양국의 과거 '역사' 자체에 유래한 것이다. 여기에 안보협력관계의 측면에서 지속적으로 작용하는 한일관계의 본질적 성격이 있다. 후술하겠지만 2000년대 한일 간에서 역사변수가 부각된 배경에는 1990년대 역사문제에 대응하는 일본 정치지도자들의 태도 변화를 무시할 수 없다. 적어도 1990년대까지만 해도 일본 정부는 한일 간에 역사문제가 부각될 때마다 이에 대해 타협적이고 현안을 해결하고자하는 자세를 보이고 있었다.

1990년대 초 위안부 문제가 한일 간의 정치적 문제로 부각되자 미야자와 정부는 이에 대한 조사를 시작하였고 가토 관방장관은 미야자와 총리의 방한 직전인 1992년 1월 11일 담화를 발표하여 위안부에 대한 일본군의 관여를 처음으로 공식으로 인정하고 사죄하였다(山本健太郎 2013, 68). 미야자와 정부는 1990년 위안부문제가 부각되자 1991년 이에 대한 조사를 개시하고 일본군의 관여를 인정하고 사죄를 표명하였으며, 1992년 정상회담에서는 과거에 대해 사죄하고 진실규명을 약속하였다. 위안부문제에 관한 정부 공식 조사는 1991년 12월부터 1992년 6월까지 진행되었으며, 1992년 7월 6일 1차 조사결과가 발표되어 정부는 위안부 모집과정에서 일본군의 관여가 존재했다는 것을 인정하였다(日本外交青書 1992).¹⁵⁵⁾ 이에 대해 한국정부는 강제연행을 보여주는 조사결과를 7월 31일 발표하였다(山本健太郎 2013, 69). 한국의 조사결과 발표 이후 일본은 1993년 7월 26일부터 30일까지 서울에서 위안부 16명에 대한 청취조사를 실시하였다(産経ニュース 2013/10/16).¹⁵⁶⁾ 1993년 8월 「위안부 관계 조사 결과 발

155) 이 조사결과 보고서는 일본 내각관방 내각외정심의실(内閣官房内閣外政審議室)가 발표한 것이다. 위안부문제에 당시 일본 정부가 관여하였는지에 대해 경찰청, 방위청, 문부성, 외무성, 후생성, 노동성이 중심으로 조사를 실시하였다. 경찰청과 외무성이 공개한 관계 자료는 1997년 류케이쇼소(龍溪書舍)에서 발간되었다. 일본 정부는 군의 관여를 인정하였지만 강제연행에 대해서는 인정하지 않았다.

표에 관한 고노 내각 관방장관 담화(고노담화)」를 발표하여 일본 위안부에 대한 구 일본군의 관여와 강제연행을 인정하고 "마음으로부터의 사과와 반성"을 표명하였다.¹⁵⁷⁾ 물론 조사 결과 보고서가 한국 정부로서 납득할 만한 것은 아니었으나 일본 정부는 문제해결을 위한 타협적이고 적극적인 태도를 1990년대에 지속하였다.

1990년대 중반에 일어난 한일관계의 악화의 원인도 한일 간의 역사에 관한 문제였으나 이 시기 독도문제와 위안부문제에 더불어 일본 정치인의 역사인식에 관한 발언들이 더 부각되었다. 일본 정부는 한국과 중국의 항의에 대해 대처하였다. 일본 정치인들은 역사 관련 발언을 철회하거나 수정하였다. 1994년 태평양전쟁 정당화 발언으로 인해 나가노 법무대신과 사쿠라이 환경청장관은 인책사임하였다. 1995년 11월 에토 총무청장관은 경질되었는데 그는 역사관련 발언으로 인해 경질된 마지막 각료가 되었다.¹⁵⁸⁾ 에토 총무청장관의 경질에 대해 일본 자민당은 당초 발언을 "거취문제"로 삼지 않겠다고 발표하였으나, 고노 외무대신의 방한을 한국이 거부하는 등 한일관계의 정치적 악화로 인해 에토는 사임하였다(川野得幸 2001, 22).

특히 1990년대 일본 정치지도자들의 역사인식 관련 발언에 대해 일본 정부는 2000년대 중반보다 민감한 반응을 보였다. 1999년 10월 김대중-오부치 정부 시기 일본 니시무라 신고(西村慎吾) 방위정무차관은 일본 주간지 『플레이보이(プレイボーイ)』에서 일본의 핵무장의 필요성을 강조했는데, 오부치 총리는 이에 대한 한국의 항의를 받아들여 니시노 정부차관을 경질하였다(川野得幸 2001, 22).

이처럼 역사문제가 부각될 때마다 한국은 항의를 표현해왔으며 일본은 갈등

156) <http://www.sankei.com/politics/news/131016/plt1310160018-n1.html> [검색일 2015/12/06].

157) 일본 외무성 홈페이지, 『慰安婦関係調査結果発表に関する 河野内閣官房長官談話』 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html> [검색일 2015/8/29].

158) 에토 총무청장관의 경질 경위를 살펴보면 에토 장관의 본인의 반성과 사죄로 이루어진 것이 아님을 지적할 수 있다. 에토 타가미는 회고록에서 본인의 사임은 결코 한일관계의 악화가 원인이 아니었음을 강조한 바 있다(江藤隆美 2003, 55). 당시 일본 야당은 에토 장관에 대한 불신임결의를 국회에 제출하였는데 국회 회기 말이라는 촉박한 상황에서 에토는 본인에 대한 국회심의보다 옴진리교(オウム真理教) 지하철사린 사포사건 관련 종교법인법 개정의 통과라는 "대의(大儀)"를 우선시하려고 하는 정치적 판단이었다고 회고한다(江藤隆美 2003, 55).

해결을 위해 타협적인 자세를 보였다. 이러한 자세는 한일안보협력이 계속 유지되던 김대중 후기-초기 고이즈미 정권 시기에도 나타났다. 김대중 정부 후기 후소사(扶桑社)역사 교과서 문제와 일본 정치지도자들의 야스쿠니 신사 참배가 한일 간의 정치적 문제가 되어 관계가 일시적으로 다시 악화되었다. 김대중 정부 시기의 한일관계는 악화되었다가 2002년에는 복원되었다는 점에서 노무현 정부와 차이가 있다.

2001년 10월 14일 서울에서 개최된 김대중-고이즈미 한일정상회담의 핵심 의제는 그 직전에 일어난 9.11테러보다 역사문제에 대한 것이었다. 역사문제가 정상회담의 중심 의제가 된 것은 1995년 이후 6년만이였다. 정상회담에서 논의된 역사문제는 주로 세 가지다. 첫째, 고이즈미 총리를 비롯한 일본 정치인의 역사인식 문제, 둘째, 교과서문제, 마지막으로 야스쿠니 신사 참배 문제이다. 첫째, 역사인식에 대해서는 회담 직전 고이즈미 총리의 서대문 독립공원 방문을 즈음하여 실시된 기자회견이 논란이 되었다. 고이즈미 총리는 과거 식민지 지배에 대해 "마음으로부터의 반성"을 표명하였지만 동시에 "한일관계를 보면서, 과거의 역사를 감안하고 서로 반성해나가면서 고난의 역사를 두 번 다시 반복하지 않도록 서로 협력해 나가지 않으면 안 된다는 것을 통감하였다"고 하였다(조선일보 2001/10/16). 이와 같은 발언은 논란을 일으켜 한국 정부가 이에 대한 해명을 요구하는 사태가 발생하였다. 야스쿠니 참배 문제에 대해서도 다시 전쟁을 일으키지 않겠다는 결의의 의미를 강조한 일본과 이러한 입장을 이해한다고 말하면서도 A급전범의 합사를 문제시한 한국 간의 입장 차이는 명확하였다. 또한 4장에서 언급하듯이 이 시기 일본의 위협은 한국 내에서 부각되기도 하였다. 9.11의 대처를 둘러싸고 고이즈미 총리는 "무력행사를 하지 않겠다는 결의"를 바탕으로 테러에 대한 대응책을 취하고 있으므로 "군국주의의 부활로 오해하지" 말라며 테러 대책에 있어서도 한국과의 협력을 취할 생각을 밝혔다.¹⁵⁹⁾ 이에 대해 김대중 대통령은 한일협력의 가능성을 인정하면서 일본 자위대의 행동범위에 대해서는 "평화헌법" 범위 내에서의 진행을 요구하였다.¹⁶⁰⁾

이러한 갈등이 존재함에도 불구하고 적어도 김대중 정부와 고이즈미 정권 하

159) 회담내용에 대해서 일본 외무성 홈페이지, 『日韓首脳会談(概要)』 http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/korea0110/kaidan.html 참조[검색일 2015/8/23].

160) *Ibid.*

에서 한일 양국은 서로 양보의 자세를 보이려고 했다는 점을 특기할 만하다. 교과서 문제에 관해서는 양국 간 역사공동연구기구의 성립이 합의되었다.¹⁶¹⁾ 2001년 한일국방장관회담은 1990년 이후 취소되었다는 점에서 역사문제의 정치화가 한일안보협력에 영향을 끼치고 하였다. 그러나 4장에서도 살펴봤듯이 2001년에 악화된 한일관계는 2002년에는 양국이 관계 수복에 적극적인 태도를 보였으며 2002년에는 군당국 간의 교류 등의 한일안보협력이 가장 활발히 진행된 시기였다. 그 배경에는 역사문제를 둘러싸고 한국과 일본 정치지도자들의 서로의 교류가 김대중 정부시기까지 만해도 효과적으로 이루어지고 있었다는 점을 지적할 수 있다.

특히 교과서문제에 대해서 양국 고위직 간에 의견 교류가 이루어지고 있었다. 더욱이 교과서 문제가 표면화되자 한국에서 국회의원단이 일본을 방문하였다. 특히 한일위원연맹 회장 김종필은 2001년 일본 외무성을 방문하여 고노 외무대신과 회담을 가졌다. 이 회담에서 김종필은 "이 문제에 관하여 내정간섭을 취할 생각은 전혀 없지만 양국의 관계에 악영향을 끼치지 않도록 해 달라"고 발언하였다.¹⁶²⁾ 이에 대해 고노 외무대신은 일본의 교과서는 검정제를 도입하고 있다는 점을 설명하여 엄중한 기준에 따라 교과서 검정이 진행되고 있다고 답하였다.¹⁶³⁾ 또한 이정빈 외무통상부장관과 고노 대신은 전화회담을 통해 문제해결을 도모하였다. 이정빈 장관은 "한일 간에서 현안사항도 존재하지만 양호한 한일관계에 악영향을 끼치지 않도록 원만히 정착되길 기대한다"고 발언하였다.¹⁶⁴⁾ 한승수 후임 외무통상부장관도 취임 다음날 고노 대신과 전화회담을 가졌는데, 한승수 장관 또한 "양호한 한일관계를 해치지 않도록 처리하길 기대한다"고 발언하였다.¹⁶⁵⁾ 이러한 한일 간의 대화는 노무현 정부에서 결실을 맺지 못하였다. 후술하겠으나 노무현 정부에서도 계속해서 부상되는 역사문제를 해결하려고 이종석 NSC 사무차장을 중심으로 한일 간에 비공식 접촉을 가졌지만, 그 시도들은 번번히 실패했다.

161) 이 합의 1년 이후 2002년 한일역사공동연구위원회(韓日歷史共同研究委員會)가 성립되어 2005년에 보고서가 제출되었다. 연구위원회는 2005년 정상회담 합의에 따라 부활하였지만 정부 주도의 역사공동연구에서 "정치적 요소를 완전히 배제하는 것은 어려웠다(木村 2010, 58).

162) 2001년 4월 4일 제151회 국회 중의원 외무위원회 고노 외무대신 발언.

163) *Ibid.*

164) *Ibid.*

165) *Ibid.*

결과적으로 한일 간에 역사문제가 부각된 다음 해인 2002년에 한국은 일본과의 관계를 수복하기 시작하였다. 최성홍 외교통상부 차관은 2001년 11월 고이즈미 총리의 방한을 계기로 "양국관계가 미래지향적인 관계로 발전될 수 있도록 노력을 해"나갈 의사를 밝혔다.¹⁶⁶⁾ 2002년에는 한일 정상회담이 3월, 7월, 9월 총 3번 열렸다. 각 정상회담에서 한일 정부는 서로의 대북정책에 대한 이해와 한일관계의 새로운 시대를 강조하였다. 특히 2002년 3월 한일정상회담에서는 한일 FTA(Free Trade Agreement)의 추진과 한일 투자협정의 체결, 유엔 PKO 활동에서 한일 협력, 한일 테러 담당 당사자 간의 협의 등 새로운 분야에서의 한일협력이 강조되었다.

주목할 점은 교과서·역사문제 이후 중단되어 있던 군사교류도 2002년에 부활하였다는 점이다. 2002년 4월 나타니 겐(中谷元) 방위청장관의 방한, 11월 이준 국방부장관과 이남신 합동참모의장의 방일 등 군사교류가 재개되었다. 2002년 한일 국방장관회담은 4월, 11월에 2번 실시되었다. 이남신 합동참모의장의 방일이 역사문제로 인해 연기되었지만 2002년 11월에 실현되었다. 한국 합동참모의장의 일본 방문은 5년 만이었다. 11월에는 김판규 육군참모총장이 일본을 방문하였다. 일본에서는 10월 도다게 이쿠오(遠竹郁夫) 항공막료장(공군참모장), 11월 이시카와 토루(石川亨) 해상막료장(해군참모장)이 한국을 방문하였다. 일본 육상자위대는 11월 한국을 방문하여 한국 육군 초급간부와의 교류를 가지기도 하였다. 2002년에는 1998년 이후 4년 만에 한일 수색·구난 공동훈련이 실시되었다.¹⁶⁷⁾ 2002년에는 2001년에 중단되어 있던 한일 간의 군사교류가 재개된 것으로 미루어 2002년은 한일 군당국 간의 교류가 가장 활발했던 해였다고 볼 수 있다. 요컨대 미래지향적 한일관계의 구축을 향한 시도가 보인 시기는 김대중 정부 후기와 고이즈미 정권 초기였다고 평가할 수 있다.¹⁶⁸⁾

166) 2001년 10월 18일 제225회 국회본회의 제13호 최성홍 발언.

167) 2002년 방위교류 재개에 대해서는 2003년 일본 방위백서 참조.

168) 고무라 마사히고(高村正彦) 외무대신은 1999년 2월 한국을 방문하여 김대중 대통령과 회담을 가졌다. 이 회담에서 김대중 대통령은 "사죄는 한번이면 충분하다. 한일의 과거는 본인의 방일로 청산되었다"고 발언하였다는 점을 회고한다(1999년 5월 28일 제145회 국회 중의원 외무위원회 고무라 외무대신 발언).

2. '역사'의 정치화: 노무현-고이즈미 정권

김대중 정권 말기와 달리 노무현-고이즈미 정권 중후기 즉, 일본에서 한류열풍이 시작된 시기에 오히려 한일관계는 정치적으로 악화되었다. 역사문제에 영토문제가 포함되면서 현안으로 더욱 부각되었는데, 이에 대하여 김대중 정부와 노무현 정부는 상이한 태도를 보였다. 일본 또한 자민당의 고이즈미 정권이 장기집권하면서 한일관계에 대한 태도가 바뀌었다. 구체적으로 역사문제가 정치화되면서 한국의 항의에 대한 일본 정치 지도자들의 대응 자세의 변화이다. 특히 야스쿠니 신사 참배를 중심으로 한일 간의 입장 차이가 현저히 나타나면서 안보 협력에 대한 정상 간의 대화가 사라졌고 실질적 방위교류도 정체되었다.

(1) 역사문제의 정치화

노무현 정부에서 한일 마찰로 대두된 것은 다음과 같다. 첫째, 고이즈미 총리를 비롯한 정치 지도자들의 야스쿠니 신사 참배, 둘째, 독도 영토문제, 셋째 일본군 위안부 문제이다. 특히 그 중에서도 결정적으로 한일관계를 악화시킨 것은 2004년 10월 시마네현(島根県)의 「다케시마의 날」 제정 공언과 한국과 중국의 항의가 있음에도 불구하고 계속된 일본 정치인들의 야스쿠니 신사 참배였다.

노무현 대통령이 취임한 2003년부터 2004년 전반까지만 해도 한일관계는 비교적 온건적이었다. 한일 간 군당국 간의 교류도 이루어지고 있었다. 2003년 11월 한국 공군참모장, 조영길 국방장관이 일본을 방문하여 이사바 시게루(石破茂) 방위청장관 회담을 가졌다. 이 회담에서 북핵문제의 외교적 해결을 위하여 북미 간 양자적 협상뿐만 아니라 "국제사회가 일치되어 북한에 작용해할 것이 필요"하며 6차회담의 진전과 한미일의 제휴 그리고 "한일 방위 당국 간에서 긴밀한 협의"를 계속할 필요성에 대해 합의를 보았다(日本 防衛白書 2004). 또한 11월에는 한국 공군 수송기의 방일이 있었다. 2004년 2월 호루쇼 코이치(古庄幸一) 해상막료장(해군참모장), 5월 이시카와 토루(石川亨) 통합막료회의의장, 6월 츠마가리 요시미츠(津曲義光) 항공막료장이 한국을 방문하여 관련 한국 군당국과 회담을 가졌다(日本 防衛白書 2004). 또한 2004년 6월 야쿠지 쇼타로(谷内正太郎) 관방부장관보는 한국을 방문하여 국가안전보장회의 이종석 사무차장을 만나 한일 정상 간의 셔틀외교에 합의하였다(이종석 2014, 389). 이종석은 1

년 상·하반기 한번씩 상호방문하는 셔틀외교를 합의한 데 대해 양국에 존재하는 "장벽을 과소평가하는 프로젝트"였다고 회고한 바 있다(이종석 2014, 389). 한일 간의 정치적 악화의 외교·안보교류의 정체는 2004년 후반부터 시작하였다.

2004년 전반까지만 해도 한일 양국은 역사문제에 대하여 대립적인 자세보다는 타협적 태도를 보였다. 북핵문제 해결을 위한 6자회담 3차 회담 한 달 후 7월 제주도에서 개최된 노무현·고이즈미 정상회담에서 노무현 대통령은 역사문제에 관하여 "해결돼야 할 과제들이 남아 있는 것은 사실이지만 정부가 공식적으로 강요하는 것은 큰 도움이 되지 않는다는 생각"을 밝히며 "내 임기 중엔 이 문제를 공식 의제나 쟁점으로 제기하지 않으려 한다"고 발언하였다(조선일보 2004/07/22).¹⁶⁹⁾

이러한 역사문제에 대한 유화적 태도는 2004년 후반부터 전환되었다. 1994년 이후 매해 실시되어 왔던 한일국방장관회담은 2001년에 이어서 2004년에 중지되었다. 한일 2+2인 외교-국방 당국 간 안보대화는 1998년 이후 시작되었는데 2001년에 중지된 이후 2002년, 2003년에 재개되었으나 다시 개최된 것은 2007년이였다. 본인의 집권기간 동안 역사문제를 공식화하지 않겠다고 한 노무현 대통령의 대일정책을 결정적으로 변화시킨 것은 2004년 10월 일본 시마네현의 「다케시마의 날」 제정이였다. 노무현 대통령은 2004년 2월 2일자로 특별지시를 내려 "일본의 독도 도발에 대비하여 2004년 봄부터 독도 태스크 포스(Task Force)를 가동하며 독도문제 전반에 걸친 분석을 완료하고 대책 확립"하도록 지시한 상태였다(이종석 2014, 391). 시마네현은 2005년 2월 23일 「다케시마의 날」 조례안을 가결하였다. 다카노 도시유키(高野紀元) 전 주한 일본대사는 "다케시마는 일본 땅"이라고 발언하였다(山本健太郎 2012b, 30). 이어서 2005년 3월 18일 한국 마산시 의회는 「대마도의 날」을 제정하였다.

2005년 3.1절 기념사에서 노무현 대통령은 한일관계의 발전을 위해서는 "일

169) 한일정상회담 기자회견에서 일본 아사히신문이 노무현 대통령에게 역사문제에 대한 대처 방향을 물었다. 이 질문에 대해 노무현 대통령은 "과거사 문제에 대해 양국 정부가 어떤 결정을 내리기가, 어떤 합의를 이루기가 어렵기 때문에 공식의제로나 쟁점으로는 제 임기 동안에 제기하지 않으려 한다"고 대답하였다. 이종석(2014, 389)은 이 노무현 대통령의 발언을 "한국 정부가 먼저 문제를 제기하지 않겠다고 한 것은 당연히 일본 정부의 어떤 도발적인 행동에도 손 놓고 대응하지 않겠다는 뜻"이라며 "실연"이었다고 회고한다.

본 정부와 국민의 진진한 노력"이 필요하며 일본에게 사죄와 과거청산을 요구하는 등 역사문제에 관하여 적극적인 태도를 견지하기 시작했다.¹⁷⁰⁾ 이어서 한국은 3월 17일 국가 안전보장회의(National Security Council, NSC) 상임위원회 성명문을 발표하여 3.1절 기념사에서 밝힌 대일정책의 전환을 다시 공식적으로 표명하였다. 이 발표문을 통해서 노무현 정부는 독도문제와 역사문제에 관해서 대일강경노선을 취할 것을 밝혔다. NSC 성명에 대해 같은 날 일본 외무대신은 담화를 발표하여 "아시아 제국(諸國)의 사람들에게 막대한 손해와 고통을 준 역사의 사실을 겸허히 받아들이며 한국 국민의 마음에 대해 깊은 이해와 공감을 지닐" 필요를 강조하면서도 "서로 인내와 관용"으로 "이웃국가로서 서로 도울 정신이 중요하다"고 대일강경노선을 밝힌 한국에게 자제를 촉구하였다. 또한 NSC 성명에서 언급된 과거재산 청구권에 대해 일본 정부는 "국교 정상화 시점에서 해결을 보았다"라고 하는 종래의 입장을 견지하였다.¹⁷¹⁾

일본 외무대신 담화발표 이후 3월 23일 노무현 대통령은 「한일관계 관련 국민에게 드리는 글」을 발표하여 일본의 자위대 해외 파견 법적 근거 마련과 재군비화에 대하여 "미래를 불안하게 하는 일"이라며 비판하였다. 또한 3월 23일 발표문에서 독도문제, 야스쿠니 참배와 교과서 문제를 비롯한 과거사문제에 대해 강경대응을 취할 것을 강조하였다.¹⁷²⁾

결과적으로 노무현 대통령의 2005년 3.1절 기념사 이후 한일관계는 정치적으로 악화되었다. 4월 22일 아시아·아프리카 정상회담 연설에서 고이즈미 총리는 일본은 "아시아 제국(諸國)의 사람들에게 막대한 손해와 고통"을 주었으며 "통절한 반성과 마음으로부터의 사죄"를 표명하였다.¹⁷³⁾ 이러한 사죄와 대조되게, 고

170) 대통령기록관 대통령연설기록실, 『제86주년 3·1절 기념사』 <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> [검색일 2015/8/29]. 3월 2일 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」이 국회 통과되었다.

171) 청구권에 관하여 고이즈미 정부는 "양국관계의 역사의 톱니바퀴를 되돌리는 것은 현명하지 않다. 이 점에서 한국의 양식을 확신한다"고 발표하여 한국에게 자제를 요구하였다.

172) 노무현 대통령은 독도와 역사문제에 관하여 강경한 대응 취함으로써 한일 간에서 경제적, 사회적, 외교적 교류가 위축될 가능성을 지적하면서도 한국은 "어지간한 어려움은 충분히 감당할만한 역량을 가지고 있다"는 점을 강조한다. 「한일관계 관련 국민에게 드리는 글」은 <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> [검색일 2015/8/29]

173) 일본 외무성 홈페이지, 『アジア・アフリカ首脳会議における小泉総理大臣スピーチ』,

이즈미 총리가 연설한 당일 일본 여야당 국회의원들은 야스쿠니를 참배하였으며 고이즈미 총리도 또한 2005년 10월 17일, 2006년 8월 15일에 야스쿠니 신사를 참배하였다. 2005년 6월 한일정상회담은 대부분의 시간을 역사문제 논의에 소비하였다.¹⁷⁴⁾ 노무현 대통령은 야스쿠니 신사 참배가 역사문제의 핵심임을 강조하면서 참배 자제를 요청하였으나 고이즈미 총리는 참배는 "결코 전쟁을 미화하거나 정당화"하기 위한 것이 아니며 "본의 아니게 전장으로 간 전몰자를 추도하기 위한 참배이며 두 번 다시 전쟁을 반복해서는 안 된다고 하는 부전(不戰)의 맹세"의 의미라고 발언하는 등 한일 양자 간의 입장의 차이를 좁히지 못한 채 끝났다. 아이러니하게도 2005년은 「한일 우정의 해」였다.

북핵문제를 다루는 틀로 6자회담이 정착되면서 노무현 대통령 집권 기간 중 역사문제는 향후 실시된 한일정상회담에서 중심의제가 되었다. 역사문제가 한일정상회담에서 사라진 것은 2008년 2월 이명박·후쿠다 야스오(福田康夫) 정상회담이었다.

(2) 역사문제에 대한 일본의 반응 변화

주지하듯이 역사문제는 1990년대도 한일 간의 현안사항이었다. 특히 1992년 위안부문제, 전후 50년을 맞이하여 빈번히 일어난 일본 정치인들의 역사인식 발언과 독도문제가 논의된 1995년 한일 정상회담은 한일관계가 호의적이었던 1990년대에서도 역사문제가 한일관계를 좌우하는 문제인 것을 재확인시키는 것이었다. 2002년 한일 월드컵 개최를 앞두고 2001년 한일관계는 교과서 문제와 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배로 인해 악화되었다.¹⁷⁵⁾ 상술하였듯이 2001년에 예정된 정치적 교류가 중단되었으나 2002년에는 수복되었다.

분명한 것은 한일 간 역사문제와 영토문제가 부각될 때마다 안보협력의 필요성을 강조해왔던 한국의 모습은 이제 보이지 않다는 것이다. 그리고 무엇보다

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi_0422.html [검색일

2015/8/29], 또한 고이즈미 총리는 이 연설에서 일본의 군사대국화를 부정하였다.

174) 예정된 2시간 회담 시간 중 1시간 50분은 역사문제에 대한 논의로 소비되었다(이원덕 2005, 198).

175) 고이즈미 총리의 야스쿠니 참배는 1996년 하시모토 총리 이후 6년만이었다. 하시모토 총리는 취임 기간 한 번 참배를 하였으나 각료 시대 참배 횟수도 포함하면 3번이었다. 한편, 광복절에 맞추어서 참배한 것은 1985년 나카소네(中曽根康弘) 총리 이후 16년만이었다.

이 문제가 부각될 때마다 한국의 우려를 받아들이고 이에 대한 대응책을 취하여 갈등을 완화시키고자 했던 1990년대 일본 정부의 행동 또한 달라졌다는 점이다.

2001년 고이즈미 총리는 야스쿠니 신사 참배에 대한 본인의 입장을 밝히면서 한국에게 이해를 구하였다. 그는 한국과 중국의 항의에도 불구하고 집권 기간 매해 참배하였다. 이는 1992년 미야자와 총리가 자민당의 지지기반인 일본유족회의 요청으로 야스쿠니 신사 참배를 검토하였으나 한국과 중국과의 관계를 고려하여 공인으로서의 참배를 취소하였다는 것과 대비된다.¹⁷⁶⁾ 이러한 일본 지도자의 태도가 한일관계에서의 큰 장벽으로 등장하는 것은 노무현 정권 시기였다.

김대중 정부 시기 역사문제가 부각될 때마다 한일 정부 간 의견의 교류가 이루어지고 있었으며 노무현 정부에서도 정치적으로 악화되는 한일관계를 개선하려고 하는 시도가 완전히 사라진 것은 아니었다. 일본 역사교과서 1차 심사가 예정된 2004년 12월 13일 이종석 국가안전보장회의 사무차장은 17일부터 일본 가고시마현에서 열릴 한일정상회담 공동 발표문의 사전 협의를 위해 일본을 극비리 방문하였다. 이종석은 일본 방문하기 이전 11월 22일 다카노 주한 일본대사를 만나 "2005년이 식민지 지배가 시작된 지 100년이 되는 해로 기억되지 않고, 한일회담 40주년, 한일 우정의 해로 기억되도록 공동으로 노력해야" 한다고 요청한 바 있었다(이종석 2014, 392). 이종석은 일본을 방문하여 호소다 히로유키(細田博之) 관방장관과 야치 관방부장관보와 회담을 가졌다. 이 회담은 사실 야스쿠니 참배 문제에 대한 사전협의의 자리였다. 이종석은 야스쿠니 신사 참배를 자제해 달라고 요청하였으나 호소다 관방장관은 "고이즈미 총리가 야스쿠니 신사 참배를 하지 않겠다고 천명하는 것은 국내 정치 상황으로 볼 때 어렵다"고 대답하여 양자 간에서 타협이 이루어지지 않았다(이종석 2014, 394). 마치무라 노부타가(町村信孝) 외무대신은 12월 17일 한일 정상회담에서 한국 쪽에서 야스쿠니 참배문제에 대해 문제제기는 없었다고 국회에서 답변하였다.¹⁷⁷⁾

2005년 6월 한일정상회담을 앞두고 3월 28일 이종석 사무차장은 다시 비공식으로 일본을 방문하여 가와구치 준코(川口順子) 외무대신과 회담을 가졌다.

176) 태평양전쟁의 유가족 정치단체인 일본 유가족정치연맹이 존재한다. 일본 유가족정치연맹은 자민당의 지지기반 중 하나이다. 현 회장 오츠지 히데히사(尾辻 秀久) 전 후생노동대신은 자민당 참의원 위원이다. 자민당은 1955년 창당 이후 모든 선거에서 유가족회 회원을 후보로 양립해왔다(2013년 2월 16일 교도통신).

177) 2005년 3월 30일 제162회 국회 중의원 외무위원회 마치무라 외무대신 발언.

이종석 사무차장은 야스쿠니 신사 참배 등 한일 간의 현안 사항에 대해 "과거를 연상케 하는 행동을 하지 말고 미래지향적인 관계"를 구축하자고 제안하였으나 가와구치 외무대신은 "반성해야 할 점은 반성하고 한일우호협력관계를 중시하면서 미래지향적 관계를 구축해 나가고자 한다"라는 종래의 입장을 견지하는 등 한일 간의 입장 차이는 그대로 남았다(이종석 2014, 395).

놀랍게도 일본 정치 지도자들은 2005년 3.1절 기념사가 담은 의미를 과소평가하고 있었다. 아이자와 이치로(逢沢一郎) 외무부대신은 국회 답변에서 3.1절 기념사, 3월 22일 「한일관계 관련 국민에게 드리는 글」 발표 이후에도 한국이 정치적·외교적 교류를 계속할 태도임을 강조한 바 있다.¹⁷⁸⁾ 이러한 낙관적 자세는 반기문 외교통상부 장관의 방일 연기, 2005년 하반기 한일정상회담의 연기, 2006년 한일 국방장관회담의 취소 등 외교적 교류의 지장 등에서 알 수 있듯이 어설픈 인식이었다. 마치무라 외무대신은 3.1절 기념사라는 "특수요인"을 고려할 필요가 있다고 하면서 일본은 공식적 자리에서 사죄의 뜻을 표명해 왔으며 한일 양국은 미래지향적 관계 구축하는 데 일치한다는 인식을 보였다.¹⁷⁹⁾ 무엇보다 마치무라 대신은 3.1절 기념사 발표 이전까지만 해도, 2004년 12월 가고시마에서 열린 한일정상회담에서 "[야스쿠니 신사 참배 문제는] 크게 한국 측에서 거론되지 않았다"는 인식을 밝히고, 12월 정상회담에서 "노무현 대통령은 이러한 것을 염두에 두고 있다고 왜 말씀하지 않으셨는지" 아쉬움을 털어 놓았다.¹⁸⁰⁾

과거사에 대한 일본 정치 지도자들의 낙관적 인식과 태도는 한일관계의 정치적 악화를 초래한 원인 중의 하나였다. 한일 간에 여전히 존재하는 간극을 낙관적으로 과소평가한 일본 정치 지도자들은 김대중 정부에서 노무현 정부로 한국

178) 2005년 3월 30일 제162회 국회 중의원 외무위원회 제4호 아이자와 외무부대신 발언.

179) 2005년 3월 14일 제162회 국회 참의원 예산위원회 제11호 마치무라 외무대신 발언.

180) 2005년 3월 30일 동일 위원회 마치무라 발언. 향후 마치무라는 야스쿠니 신사 참배 문제를 한일, 중일, 미일관계에서 중요한 외교적 문제로 인식하여 2005년 고이즈미 총리 야스쿠니 신사 참배 이후 처음으로 외무성 홈페이지에서 한국어, 중국어, 일본어, 영어 4국 언어로 「야스쿠니 참배에 관한 정부의 기본적 입장」 발표문을 게재하여 "역사적 사실을 겸허히 받아들이며 통절한 반성과 마음으로부터의 사과"를 다시 표명하는 등 일본의 입장을 전달한 바 있다(千々和 et. al 2009, 152). 「靖国神社参拜に関する政府の基本的立場」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/yasukuni/tachiba.html> [검색일 2015/8/31].

정권이 이행되면서 나타난 한국의 태도 변화, 특히 노무현 대통령의 태도 변화를 간과하여 '미래지향적' 관계 구축을 향한 적극적 자세를 갖추기 보다는 종래 입장을 고집하였다. 이러한 상황에서 이종석 사무차장의 설득은 성과를 거둘 수가 없었다.

그 배경에는 한일 정치 지도자 간 연계의 약체화도 있다. 박철휘(2015)는 냉전시기와 탈냉전시기 한일 정치 지도자들의 "정치네트워크"는 한일 간의 "갈등 이슈들을 조정하고 해결"하는 기능을 해왔으나 한일위원연맹과 같은 정치적 연계 조직이 2000년대에 들어와 고령화되면서 "변화된 국제정치, 국내정치 상황 [에] 충분히 적응하지" 못하게 되었으며 따라서 양국의 정치적 연계는 "복잡골절" 상태에 빠지고 있다고 지적한다(박철휘 2015, 222). 한일 간 정치 지도자 연계의 약체화는 김영삼 정부 시기부터 나타난다고 하는 지적도 있다. "권위주의 시기 만들어진 비공식 정치라인"이 맡아 온 현안 이슈들에 대한 "정부 간 교섭 지원의 역할"이 한국의 민주화 과정을 거치면서 "축소"된 것이다(최희식 2014, 24). 즉 2000년대 중반 한일관계의 정치적 악화는 한국이 민주화 과정을 겪으면서 권위주의 시대의 비공식 외교라인의 역할이 저하되었고 노무현 정부 시기 불능 상태에 빠졌기 때문이라는 해석이 가능하다.

이러한 한일관계 악화 원인을 일본의 우경화로 보는 시각도 있다(이기완 2006; 김태기 2006). 1990년대 중반부터 야스쿠니 신사 참배, 교과서 문제의 심각화 등 일본의 우경화 증상으로 분석하는 연구이다.¹⁸¹⁾ 특히 2006년 1차 아베 정권 이후 일본에서 평화헌법 개헌 논의가 표면화되어 방위청을 성으로 격상시키는 등 안보체제의 국내 구조 개혁을 추진해 왔다. 그러나 상술하였듯이 역사문제를 다루는 양국의 대응 방식에 차이가 있었다. 한일관계라는 맥락에서 보았을 때 이 시기의 한일관계의 악화를 일본의 우경화는 중요한 요인으로 지적할 수 있지만 그것만으로 이 시기의 한일관계 악화를 설명하기 어렵다. 오히려 일본 내에서 역사문제가 국내 정치화가 된 배경을 살펴볼 필요가 있다. 즉 고이즈미 총리의 외교 스타일과 내각 내의 의사소통의 둔화에 주목할 필요가 있다.

고이즈미는 2001년 자민당 총재 선거에서 야스쿠니 신사 참배를 공약으로

181) 김태기(2006)는 1990년대 사회당과 자민당 보수의 정치적 타협을 통해서 우경화가 가속되었다고 분석한다. 이원덕(1997, 189)은 1980년대부터 일본 정치지도층의 역사 인식을 분석하여 1990년대에 들어와 보수우파의 "반발이 격화"된 원인을 일본 국내 정치적 변화에서 찾는다.

내세웠다. 야스쿠니 신사 참배를 공약으로 내건 것은 "총재 선거의 라이벌인 하시모토 전 총리"와의 차별성과 "약 10만 표의 일본유족회 [자민당] 당원 표를 획득"하기 위함이었다(千々和 et.al. 2008, 148). 즉 고이즈미에게는 야스쿠니 신사 참배의 명분이 있었던 것이다. 이이지마 이사오(飯島勲) 총리주석비서관은 고이즈미 집권 첫 해 고이즈미 총리가 2001년 8월 15일 야스쿠니 신사를 참배하여 공약을 지키려고 하였으나, 야마자키 타쿠(山崎拓) 자민당 간사장과 후쿠다 관방장관이 13일에 참배하는 것이 한국과 중국으로부터의 반발이 더 적을 것이라 설득하여 참배일을 13일로 당겼다고 회고한다(飯島勲 2006, 314).¹⁸²⁾ 그러나 "결과는 똑같았다"며 이이지마는 "시기를 봐서 꼭 8월 15일에 참배"하는 것을 결심하였다고 기술하고 있다(飯島勲 2006, 315). 이이지마의 일화는 당시 일본 정치 지도자가 야스쿠니 신사 참배를 외교적 문제로 인식하지 않았다는 점을 보여주는 것이다. 요컨대일본 정치 지도자는 야스쿠니 참배와 교과서 문제를 비롯한 역사문제를 외교적 과제가 아니라 국내정치의 문제로 파악하였던 것이다.

고이즈미는 전통적 자민당의 파벌 정치와 중앙관처 출신 「족의원(族議員)」과의 유착 등 전후 일본 정치구조를 폐기할 것이라는 인상을 국민에게 강력히 어필함으로써 여론의 지지를 바탕으로 총리에 선출되었다. 기존의 관료 중심적 정치는 관저(官邸) 주도형의 외교정치로의 전환되었다. 즉 1990년 이후 양국 "外務部の役割이 더 중요해지"면서 "外務部 쪽에서 主導的이고 능동적인 입장에서"¹⁸³⁾ 구축해 온 한일관계가 변화하였음을 의미한다. 고이즈미 정권은 관저주도형으로 정책결정과정을 전환하였지만 이는 관료들의 완전한 배제를 의미한 것은 아니었다.¹⁸⁴⁾ 고이즈미 정권 하 안보정책의 결정과정은 자민당과 성청(省庁)과의 조정을 통하여 정책을 결정하는 「조정형(調整型)」에서 고이즈미 총리의 "강

182)이 배경에는 자민당 노나카 히로무와 일본유족회회장 고가 마코토(古賀誠) 중의원 의원과의 밀담이 있었다. 2002년 5월 3당 간사장 중국 방문 시 노나카는 탕자쉬안(唐家璇) 외교부장을 만났는데 그 자리에서 탕자쉬안은 "이제 손을 잡으려고 하는 시기에 8월 15일 참배는 안 된다"고 발언하여 노나카는 이를 고가에 전했다(御厨・牧原 2012, 357). 노나카는 고가가 후쿠다 관방장관에게 13일로 당기기를 조언했다고 회고한다(御厨・牧原 2012, 357).

183) 인용 부분에 대해서는 1993년 7월 7일 제162회 제1차 외무통일위원회 한승주 외무부장관 발언.

184) 고이즈미 총리의 주석비서관이었던 이이지마(飯島勲 2006)는 총리 주도형의 정책을 추진함에 있어서 「팀 고이즈미」를 형성하였다고 회고한다. 「팀 고이즈미」는 중앙 성청에서 이이지마가 선발한 관료를 중심으로 형성되었다.

한 리더십"에 입각한 「하향식」으로의 전환이었다(飯島勲 2006, 320). 일본의 외교가 관료의 각본대로 진행되는 종래의 방식에서 고이즈미 총리의 의사가 강하게 반영되는 정책결정체제로 변화한 것이다(飯島勲 2006, 321).

이러한 고이즈미의 정책결정 방식에서 외무성 관료들은 야스쿠니 신사 참배는 "고이즈미 씨의 개인적 신조에 의거하는 것으로 정부의 방침"은 아니라는 인식을 지니게 되었다(千々和 et.al. 2008, 152). 이러한 인식은 외무성 관료뿐만 아니라 자민당 온건파 마치무라 외무대신도 지니고 있었다. 외무성은 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배를 정부의 방침으로 인식하지 않았으며 이 문제에서 거리를 두고 있었다(千々和 et.al. 2008, 157). 한일 양국이 정치 지도자 간 네트워크 기능의 약체화에 직면하고 있는 상태와 더불어 고이즈미 총리의 하향식 결정방식이 지니는 폐쇄성은 외교 실무를 담당하는 외무성 관료와 관저 사이의 의사소통 둔화를 초래하였다.

기존의 파벌 중심 내각 인사에서 벗어나 총리 중심의 하향식 정책결정 체제로 전환된 상황에서 야스쿠니 신사 참배 문제는 고이즈미 개인의 문제로 처리되고 있었다. 이는 야스쿠니 신사 참배 문제가 국내문제로 치환된 주요 원인이었으며 결과적으로 국제문제로서의 역사문제 해결의 단절을 초래하였다.

3.1절 기념사를 발표하며 대일강경정책으로의 전환을 꾀한 2005년 이후 대일 정책은 노무현 대통령이 전두 지휘하였다(이종석 2014, 395). 노무현 대통령의 최측근으로 활약하였던 이종석 NSC 사무차장이자 통일부장관은 "대응해야 할 부분과 협력을 지속 발전시켜야 할 부분을 구분"하였다는 점을 강조한다(이종석 2014, 395).¹⁸⁵⁾ 이 시기 대일강경정책은 NSC와 외교부는 "정치와 일반교류 협력 부분을 분리하여 대응은 정치부분에 국한하라"라는 노무현 대통령의 지시에 따라 진행되었다(이종석 2014, 395). 물론 한국의 입장에서 한일 양국의 상호 경제의존도를 고려한다면 정치적 악화가 경제적 악화로 전염되어서는 안 되는 일이었다. 이종석의 회고에 따르면 노무현 정부 당시 정치적 영역에 속하는 한 일안보협력은 강경 대응 분야에 해당하는 것이었다. 이는 한국 입장에서 한일안

185) 이종석(2014)은 일본대사의 소환을 부정하고 선을 그었다고 회고한다. 대사 소환은 국교가 성립되어 있는 국가 간에서 취할 수 있는 최고의 강경대응정책 중 하나라는 점을 고려하면 이는 한일관계의 최악의 결과를 가져올 가능성을 내포하는 것이었다. 즉 이종석이 당시 어디까지 대일 강경정책을 취할 생각이었는지 그의 회고록에서는 분명히 나타나지 않지만 "선을 그었다"는 것은 결코 정상적 외교 교류의 진행을 의미하는 것은 아니었다.

보협력의 필요성의 저하를 의미하는 것이며, 일본 입장에서도 마찬가지였다.

상술하였듯이 역사·영토문제는 2000년대 한일관계의 정치적 악화를 초래한 중요한 요인 중에 하나였다. 강조할 것은 이 시기 한일 간의 마찰이 증가한 동시에 한일 양국에서 안보협력에 대한 전략적 중요성이 하락함에 따라 한일안보협력이 정체되었다는 점이다. 1990년대 북핵문제와 미사일 문제가 대두되면서 한일안보협력이 확대되었던 것과 달리, 2000년대 초부터 북한의 핵개발 문제가 재부각되었는데도 한일안보협력이 정체된 것은 대조적이다. 다음 절에서는 한일 양국이 안보협력에 신중한 자세를 보인 이유, 즉 한일안보협력이 정체된 이유를 살펴도록 하겠다.

Ⅲ. 한일안보협력의 기능 저하

1. 미국의 전략 변화

9.11 이후 부시 행정부의 안보전략은 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 그리고 '테러와의 전쟁'을 골자로 하였다. 9.11 이후 미국은 본토 방위의 중요성을 강조하면서 해외주둔미군의 재배치와 전략적 유연성 강화를 구축하였다. 미국의 전략적 관심이 중동으로 이동하였다는 것은 결코 아시아에서의 미국의 지위(presence) 저하를 의미하는 것은 아니었다. 한국과 일본, 특히 일본은 이러한 미국의 전략 변화에 신속히 대응하였다. 2001년에는 「테러특별법」을 제정하여 인도양 급유작전을 비롯하여 대테러 작전 중인 미국군의 후방지원을 시작하는 등 자위대 역할을 확대하였다. 후술하겠지만 2004년 새로운 방위대강의 제정은 미국의 전략 변화에 대응한 것이었다.

노무현 정부 시기 한미관계는 미일관계처럼 절대적 우호관계에 있지 않았으나 용산의 주한미군을 재배치하고 주둔군을 사단에서 여단 전투팀으로 전환하는 등 한미동맹에서도 변화가 일어났다. 요컨대 부시 행정부는 동북아시아에서 군사동맹국들인 스포크들을 연계하는 허브로서의 미국의 역할을 강화했다.

2000년대 초반 부시 행정부의 동아시아 전략 역시 양자적 동맹관계 강화에 관심을 두고 있었다(QDR 2001). 물론 한일, 중일관계에서 역사문제를 둘러싼

갈등은 미국에게도 중요한 현안이 되었다. 야스쿠니 신사 참배 문제는 미국 내에서는 미중관계의 악화라는 맥락에서 문제제기 되었다(千々和 et. al. 2008, 153). 2000년대 미국의 동아시아 현안은 1996년 대만해협위기 이후 부각된 중국의 존재와 북한의 핵개발이었다. 이 시기 미국은 중국의 군사력 증강을 경계하면서도 북핵문제의 국제화를 도모하기 위하여 중국으로부터의 협력을 끌어내려 하였다. 그렇기 때문에 중일관계의 악화는 미국의 대중·대북전략을 저해할 것으로 간주되었으며, 이에 따라 미국은 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배를 비판한 것이었다(千々和 et. al. 2008, 153). 그럼에도 불구하고 고이즈미 총리는 재임기간 동안 참배를 계속하였으며 한일·중일관계는 개선되지 않았다. 그러나 부시 행정부는 양자적 동맹관계 강화에 전략적 중점을 두고 있었기 때문에 미일관계는 미일동맹이 강화된 이 시기 가장 양호하였다.

한일관계가 악화된 노무현 정권 시기에 미일관계는 양호한 상태를 유지한 반면 한미관계는 순조롭지 않았다. 노무현 대통령은 용산 미군 재배치 문제는 합의하였으나 한미동맹의 유연성에 대해서는 처음에는 신중한 자세를 보였다. 전 시작전통제권의 환수도 한미관계의 주요 문제로 부각되었다. 이 시기 미국은 대중협력노선과 양자적 동맹관계 강화전략을 취하고 있었으며 이를 해치지 않는 한 한일관계는 미국에게 중요한 변수가 아니었던 것이다.

물론 동아시아에서 미국과 동맹국인 한국과 일본의 관계 악화는 미국에게도 신경이 쓰일 만한 상황이었다. 대북정책을 추진함에 있어서 김대중 시기와 같이 한미일 공조체제가 순조롭게 진행된다면 미국에게 이득이 되겠으나 이미 한미일 간 북한에 대한 이해관계가 상이한 상황에서 이를 바라는 것은 현실적이지 않았다. 또한 대 테러전쟁에 관심을 기울이고 있던 2000년대 초반부터 중반까지 미국의 최대 관심사는 중동지역에 있었으나 미국은 동북아시아의 불안정성을 인식하고 있었다. 이에 대한 부시 행정부의 동북아시아 전략은 바로 양자적 동맹관계의 강화였다. 이러한 일차적 목적은 미국 세계전략의 군사적 기지인 일본과의 동맹관계를 강화함으로써 어느 정도 달성되었다.¹⁸⁶⁾ 요컨대 이 시기 미국의 관심은 한미일 간의 안보협력 확대라기보다는 양자적 동맹관계의 재조정과 강화였다고 볼 수 있다. 후술하겠지만 미국이 한일 간의 안보협력 강화, 그리고 한미

186) 이러한 배경에는 일본과 한국에 주둔한 미군의 역할에 차이가 있다는 점을 강조할 수 있다. 주일미군은 미국 전략의 진전기지의 역할을 하는 반면 주한미군의 일차적 목적은 대북 남침 억제이다.

일 3국간 안보협력 강화에 강한 의지를 보이기 시작한 것은 한국과 일본과의 동맹관계 재조정을 완료한 2007년 무렵부터라고 할 수 있다.

2. TCOG의 기능저하와 6자회담

김대중 정부는 TCOG를 비롯한 한미일 공조체제를 통해서 대북 포용정책에 대한 미국과 일본의 동의를 얻으면서 3국 간의 협력관계를 기반으로 대북정책을 추진해 왔다(백광일 et. al. 2001). 1998년부터 2000년까지 한일안보협력이 추진된 배경에는 이러한 대북 한미일 공조체제가 있었다. 반면 노무현 정부 시기 한미일 공조체제의 상징으로 볼 수 있는 TCOG의 역할 저하는 한일안보협력을 향한 한일 양국의 관심 저하를 의미한다. 1절에서는 TCOG에 대한 한국과 일본의 이해관계 변화를 살펴보고자 한다.

1990년대 1차 북핵위기와 2000년대 2차 북핵위기에 대한 대응 방식의 가장 큰 차이는 다자적 대화 채널의 구축에 있다. 1990년대 북핵위기 당시 유일한 대화 채널은 북미협상이었다. 한국은 북한 핵문제를 해결하기 위하여 남북접촉을 시도하였으나 이는 성과를 거둘 수 없었다. 1990년대 후반 북한의 핵개발 의혹이 제기되자 1998년 11월 12일 클린턴 대통령은 대북정책의 재검토를 위해 페리(William J. Perry)를 대북정책조정관으로 임명하였다. TCOG는 1999년 10월 제출된 페리 조정관의 보고서, 이른바 페리 프로세스에서 제안되었다. "대화 와 억지"에 기반을 두는 페리 프로세스와 이에 따른 TCOG의 기본적 방침은 한국, 일본과의 "긴밀한 협력"을 통해서 위협에 대해 공동적 대처를 하는 것이었다.¹⁸⁷⁾ 페리는 올브라이트(Madeleine Korbel Albright) 국무장관에게 "어떠한 [대북] 정책이든 일본, 한국과 완전히 박자를 맞추어야 한다"고 전한 바가 있다(日本經濟新聞 2010/12/28).¹⁸⁸⁾ TCOG가 가능하였던 배경에는 핵문제와 식량 지원을 일괄하여 다루는 포괄적 접근에 대하여 한국과 일본 양국 정상의 동의가

187) 『Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations』, http://www.state.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html [검색일 2014/12/4].

188) 2010년 12월 28일자 日本經濟新聞 중 페리 인터뷰.

있었기 때문이다(日本經濟新聞 2010/12/28).¹⁸⁹⁾ 일본은 납치문제가 국내에서 부각되어 북일교섭을 진행하는 과정에서 미국과 한국의 지원이 필요하였다. 그리고 한국은 북한의 개방을 위하여 북미관계와 북일관계의 개선을 원했다. 이로써 한미일 3개국의 이해관계가 부분적으로도 일치되어 TCOG는 1999년부터 대북정책 조정 협의 채널로 기능할 수 있었다.

그러나 부시 행정부에서의 대북정책 전환 그리고 북핵문제에 있어 중국의 역할 확대는 한미일 공조체제에 변화를 초래하였다. 부시 행정부는 2001년 9.11 이후 대량살상무기의 확산 억제를 중시하는 안보정책을 내세웠으며, 이에 따라 대북강경노선으로 정책을 전환하였다. 부시 행정부의 대북정책의 특징은 북핵 문제를 국제문제화시킴으로써 그 해결 구도를 북미 양자에서다자적 협의 채널로 전환하였다는 점이다. 또한 대량살상무기 확산 억제를 위해 대외강경노선을 취한 부시 행정부는 대북정책에 대하여 클린턴 행정부의 "외교적 해결" 방식을 벗어나 "무력을 앞세운" 태도로 변화하였다(이원봉 2005, 90). 미국은 9.11 이후 이라크·아프가니스탄에 안보적 관심을 기울이고 있었기 때문에 재부상한 북핵 문제에 대해서는 주변국 간의 다자적 틀을 통해서 해결하도록 하였으며, 이에 따라 미국은 중국에게 북핵문제 해결에 적극적으로 참여할 것을 요청하였다(寺林祐介 2006a, 3).

일본 또한 고이즈미 정권에서 대북정책을 「대화와 압력」으로 전환함으로써 기본적으로 미국에 협조하였는데, 납치문제가 고착화되면서 일본은 독자적 대북 제재를 비롯한 대북강경노선을 취하게 되었다. 일본의 대북강경노선은 미국의 대북정책과 차이를 보일 때도 있었다. 예를 들어 일본이 2005년 북한의 핵 보유 선언 전후 독자적인 대북제재를 도모하였으나 미국은 "지역적 지지가 없는" 대북 제재는 효과적이지 않다고 부정적 입장을 밝힌 바 있다(The Wall Street Journal Feb/12/2005). 또한 2005년 4차 6자회담 1단계 회담에서 미국과 한국은 대북 유화적 자세를 보인 반면, 납치문제의 해결을 대북관계에서의 최우선 현안으로 설정한 일본은 "핵, 미사일, 납치를 비롯한 제현안(諸懸案)이 포괄적으로 해결되어야 한다"고 주장하면서 대북정책에 대하여 한국, 중국, 러시아와 대립하며 국제적으로 고립되기도 하였다(寺林 2006b, 2).

반면 노무현 정부는 대북 압력을 중시하는 미국, 일본과 상이한 입장을 강조

189) *Ibid.*

하였다. 노무현 대통령이 강조한 평화번영정책의 특징은 김대중 정부 시기의 "경제와 평화의 교환 방식을 넘어" 한국과 북한의 "경제와 평화의 상호 보완" 즉, 안보와 경제의 "상호연관성"을 중시한 것이었다(김근식 2011, 341). 노무현 정부의 평화번영정책의 근간을 이루는 이념은 "평화"였다(文正仁 2012, 135). 한반도에서의 평화를 최우선으로 생각하며 북한과의 번영을 도모하는 노무현 정부의 대북정책에서 일본과의 안보협력 추진은 전략적 타당성을 지니지 않았다. 한국은 미국과 일본의 대북강경노선에 동조하지 않았으나 북핵문제의 평화적 해결을 위하여 2005년 6월 17일 김정일 국방위원장과 의 면담에서 북한의 6자회담에 복귀를 설득한 바 있다(김근식 2011, 343). 북핵문제에 대한 해결방식이 북미 양자적 협상에서 6자회담으로 변화한 동시에 미국과 일본이 대북강경노선을 취했음에도 노무현 정부는 대북 평화번영정책을 견지하였다. 이에 따라 노무현 대통령의 대북정책은 미국과 일본의 이해관계와 대립되기도 하였다. 북한은 2006년 10월 핵실험을 실시하였는데 이에 대해 미국과 일본은 대북 경제지원에 대해 핵 투명성 보장이 먼저 이루어져야 한다고 주장한 반면 한국은 "인도주의적 입장에서 북한을 원조"해야 한다고 주장하였다(박광득 2008, 127).

한국, 미국, 일본의 대북 공조노선의 기능이 저하되면서 일본은 미국의 대북정책에 협조하였는데, 이 과정에서 대북정책에 대한 한국과 일본의 입장 차이가 더욱 부각되었다. 즉 노무현 정부 시기 대북정책을 둘러싼 한미일 구도는 미국, 일본의 공조노선과 한국의 독자노선으로 변화하였다. 미일 공조노선도 대북제재를 둘러싸고 엇박자를 보일 때도 있었지만 대북강경정책을 취한다는 점에서 일본은 미국과 같은 입장이었다. 이러한 가운데 일본은 6자회담 사전 협의를 위해 이종석 NSC 차장을 공식 초청하였고, 이종석은 호소다 히로유키(細田博之) 관방장관과 회담을 가졌다. 일본이 이종석을 초청한 이유는 한국의 대북 유화정책의 수정을 요청하기 위해서였다(이종석 2014, 387). 호소다는 "세계 최고의 강대국이자 최강 기술국가가 미국"임을 강조하면서 미국이 제시한 「완전하고 검증 가능하며 불가역적인 폐기(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement, CVID) 원칙」을 한국도 따라야한다고 주장하였다(이종석 2014 387).¹⁹⁰⁾ 호소다의 설득은 성과없이 끝났으나 당시 북핵문제를 둘러싼 한미일 3

190) 이종석(2014)은 이 장면을 일본이 미국을 내세워서 한국의 대북정책을 비판한 것처럼 논술한다. 그러나 당시 일본은 호소다는 미국과 한국이 대립하는 것을 피하려 한 의도를 지니고 있었다고 볼 수 있다.

국의 역학관계가 분명하게 드러난 일화였다.

한국과 미국, 그리고 일본의 대북정책이 달라지는 상황에서 김대중 정부 시기 잠시 나타난 한미일 공조체제는 그 기능을 잃게 된 것이다. 이러한 상황에서 북핵문제를 다루는 다자적 협의로서의 6자회담이 한미일 3국이 공조할 수 있는 채널로 활용되지 못한 것은 당연한 일이었다.

3. 일본

북일관계는 2000년대 초 변화였다. 3장에서 살펴봤듯이 일본은 1990년 대북 정책에 있어서 '안보와 정치의 괴리'를 보이기 시작하였다. 이러한 경향은 1990년대 말부터 2000년대 중반까지 두드러진다. 그러나 북한으로부터의 위협이 사라진 것은 아니었다. 1999년에 이어서 2001년 12월 규슈(九州) 지역에서 일어난 북한 공작선 침입사건은 일본 해상 자위대와 공작선과의 총격전으로 발전하여 일본 정부와 사회에 큰 충격을 주었다. 그러나 2002년 고이즈미 평양 방문과 북일 협상의 중심의제는 안보문제보다는 납치문제에 방점을 두었다. 납치문제의 등장은 일본 대북정책에서 '안보와 정치의 괴리' 현상을 가속화하였다.

(1) 대북정책: 북일관계의 국내정치화

2002년 고이즈미 총리는 전격적으로 평양을 방문하였다. 2001년 9.11 이후 부시 행정부는 북한에 대한 공세를 지속하고 있었다. 2001년 말 북한은 2000년 10월 이후 끊어진 일본과의 대화채널을 요구하며 일본에 접촉하였다(和田春樹 2002, 221). 고이즈미 총리의 방북은 6개월 이상의 사전협의를 통해서 이루어졌는데, 그 과정에서 북한은 납치문제와 공작선문제의 인정이라는 양보의 자세를 보였다(和田春樹 2002, 222).¹⁹¹⁾ 이 배경에는 "투명성이 높고 민주주의적"인 대화 방식은 북한과의 협상에서 의미를 지니지 않으므로 "어떠한 [사무적] 레벨의" 대리협상보다 양국 정상회담을 통해서 북일 간에 존재하는 문제를 해결하겠다는

191) 2002년 무렵 북한의 대일 공작선 영해침입문제가 심각해졌다. 북한 공작선 일본 영해 침입은 1999년 3월, 2001년 12월, 2002년 9월에 발생하였다.

고이즈미 총리의 의지가 있었다(飯島勲 2006, 148).

고이즈미 총리의 주석총리정책비서관이자 「팀 고이즈미」의 리더였던 이이지마는 고이즈미 방북에 대한 북일 간 사전 협상을 부정하지 않았으나, 고이즈미 방북의 결정적 계기는 북일 간의 문제를 해결하자는 고이즈미 총리의 의지를 바탕으로 김정일 국방위원장에게 보낸 친서였다고 회고한다(飯島勲 2006, 148). 고이즈미 총리의 친서를 받은 김정일은 정상회담에 긍정적 태도를 보였고, 그 결과 2002년 9월 17일 북일정상회담이 실시되었다. 북한이 정상회담을 수락한 배경은 9.11 이후 악화된 북미관계와 북한 경제 상황이라 할 수 있다(小此木政夫 2003, 5).¹⁹²⁾ 한편 TCOG는 고이즈미 총리의 평양 방문을 적극 지지하는 자세를 보였다.

김정일-고이즈미 북일정상회담의 중심의제는 납치문제였다. 북한이 정상회담을 미국과의 협상재개를 위한 외교카드로 이용하고 있었다는 것은 핵문제에 관한 김정일과 고이즈미의 대화에서 알 수 있다. 핵보다 북한 경제 발전의 중요성을 강조하는 고이즈미에게 김정일 국방위원장은 핵문제는 북미 간의 문제라는 종래의 입장을 견지하면서도 미국과의 대화 기회를 마련해 주기를 요청한 바 있다.¹⁹³⁾ 이에 고이즈미 총리는 핵문제 해결을 위한 6자회담을 제안하였고, 김정일 총서기는 긍정적 자세를 보였다. 이와 상응하여 북한은 납치문제를 인정하고 이에 대한 사죄와 피해자 안부에 대한 조사결과를 일본에 전달하였다. 그 결과 「북일평양선언」이 발표되었다. 「북일평양선언」에서 일본 측의 과거에 대한 "통절한 반성과 마음으로부터의 사죄", 그리고 대북 경제지원이 명기되었다.¹⁹⁴⁾

2002년 10월 9일 12차 북일협상의 실시와 함께 고이즈미 총리는 「북일협상에 관한 기본방침」을 발표하였다. 주목할 점은 납치문제가 북일 간의 최우선 문제임을 강조하였다는 것이다. 공작선문제, 핵, 미사일 개발문제는 "일본 및 국제사회의 중대한 우려"라는 인식 하에서 북일안전보장협약의 설립도 포함하였다.

192) 오코노기(小此木政夫 2003, 5)는 김정일의 대일정책을 노태우 정부의 북방외교와 비교해서 "도교를 통해서 워싱턴으로" 통하려 하는 "남방외교"로 보고 있다.

193) 제1차 북일정상회담의 내용에 관해서는 2009년 11월 8일 방송된 NHK 스페셜 「비록 북일협상- 알려지지 않은 핵의 공방-(秘録 日朝交渉 ~知られざる"核"の攻防~)」이 있다. 이 방송은 NHK가 입수한 외무성 회담 회의록 등의 극비자료에 기반을 두고 있다.

194) 일본 외무성 홈페이지 『日朝平壤宣言』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html [검색일 2015/8/31].

12차 북일협상에서 일본은 납치 피해자 가족의 조기 귀국과 다른 납치 피해자의 조사를 요구하였다. 그러나 이에 대해 북한은 10월 15일 귀국한 납치 피해자의 북한 "귀국"이 중요하다고 주장하여 양자 간 입장 차는 해소되지 않았다(松本英樹 2003, 40). 한편 안보문제에서는 일본은 우라늄 농축 계획의 공개와 철폐, IAEA 핵사찰을 요구하였다. 북한은 핵, 미사일 문제는 "미국의 적대시 정책이 문제의 본질"임을 주장하여 문제해결은 미국과의 협상을 통해서만 가능하다는 입장을 견지하였다. 그 결과 12차 북일협상은 성과 없이 끝났다. 2003년, 2004년은 다시 북핵문제가 부각된 시기였다. 2002년 10월 16일 미국 국무성은 북한의 우라늄 농축계획을 밝혔으며 17일 북한은 이를 인정하였다. 2003년 1월 북한은 NPT탈퇴를 선언하였다. 8월에는 이를 논의하기 위한 1차 6자회담이 개막되었다.

일본은 북핵문제를 6자회담과 같은 다자적 협상을 통해서 다루려고 하였다. 북한은 핵문제를 북일 양자적 관계에서 이슈화되는 것을 피하려고 했는데, 이에 일본은 6자회담에 참여함으로써 북한과의 대화채널을 획득하였다.

2004년 5월 3차 6자회담이 개최되기 한달 전 고이즈미 총리는 다시 평양을 방문하였다. 주요 의제는 납치문제였다. 2차 북일정상회담에서 납치 가족의 일본 방문과 납치피해자 조사가 합의되었다. 향후 일본은 핵문제에 대해서는 6자회담을 통해서 해결하고, 납치문제와 북한이 주장하는 과거청산문제는 6자회담과 동시에 개최되는 북일 정부 간 접촉을 통해서 해결하는 방식을 취하게 되었다.¹⁹⁵⁾ 이러한 과정에서 고이즈미 정권은 미국과 박자를 맞추면서 6자회담에 참여했다. 그러나 한국, 중국, 러시아와 대립하기도 하였는데 이는 납치문제가 고착화되면서 일본이 6자회담에서 납치문제와 핵, 미사일의 문제의 포괄적 해결을 주장하였기 때문이다. 또한 독자적 대북제재의 강행은 미국으로부터 전폭적인 지지를 얻을 수는 없었으나, 기본적으로 일본은 대북정책에 있어서 미국과 협조했다고 볼 수 있다.

북핵문제를 다루는 다자적 협의 기틀의 성립과 대북 한미일 공조체제의 약체화는 일본에 있어 대북 한일안보협력 필요성이 저하하였음을 의미한다. 또한 2000년대에 들어와 대북정책에서의 한국과 일본의 이해관계가 복잡해지자 공조

195) 향후 납치문제는 2004년 11월, 2008년 8월 북일실무자협약, 2006년 2월에는 납치문제를 집중적으로 다루는 북일포괄병행회의, 2007년 제1차, 제2차, 북일국교정상화를 위한 작업회담 등 북일접촉을 통해서 논의되어 있다.

체제의 의미가 약화되었다. 무엇보다 2004년 방위대강의 책정과 중국 위협의 부상은 일본이 한국과의 안보협력의 추진할 유인을 저하시켰다.

(2) 안보전략의 등장: 2004년 방위대강(16대강)

북한의 위협은 2000년대에 들어서도 사라지지 않았다. 2001년 북한 공작선과 해상 자위대 총격전 사건을 비롯하여 잇따라 발생하는 북한의 도발 행위, 그리고 핵개발은 일본에 여전히 위협을 가하고 있었다. 상술하였듯이 일본은 이에 대해 1990년대 후반부터 미일안보동맹의 재조정과정을 통한 긴급시의 협력체제를 구축하여 대응했으며, 북핵문제를 논의하는 다자적 대화채널을 통해서 북한의 위협을 억제하려는 시도했다.

한편 일본이 북한의 위협에 대처하는 과정에서 미일안보동맹의 역할이 확대되었다. 2000년대 중반 일본은 방위대강을 개정함으로써 자위대의 역할을 확대하고, 미일안보체제를 공고화하여 안보정책에 대한 능동적 자세를 보이기 시작하였다.

특히 2000년대 일본이 자위대의 활동 범위를 넓히게 된 결정적 사건은 2001년 9.11이었다. 고이즈미 정권은 대미지원의 일환으로 2001년 12월 PKO법을 PKO "본대업무"를 할 수 있게 개정하고 일본 유사시 미국의 군사행동을 지원하기 위한 무력공격사태법 등을 책정하였다(福田毅 2006, 164). 일본은 "세계 속의 미일동맹"을 슬로건으로 2001년 미국의 대테러전쟁을 후방지원하기 위한 「테러특별법」을 제정하였다. 이에 따라 일본은 대표적으로 인도양에서 대미 급유활동을 시작했다. 2003년에는 이라크특별법이 제정되어 자위대가 이라크에서 안전 확보를 위한 활동을 하게 되었다.

고이즈미 총리는 2004년 4월 총리의 자문기관인 「안전보장과 방위력에 관한 간담회」를 구성하여 10월에 보고서를 제출하였는데, 이른바 「아라키 리포트(荒木レポート)」는 "국제 테러를 비롯하여 새로운 위협의 부상, 군사기술의 비약적 혁신, 안전보장·방위에 대한 국민적 관심의 고조"를 배경으로 제게되었다.¹⁹⁶⁾ 직접적인 원인은 "대량살상무기나 탄도미사일의 확산과 진정" 그리고 "국제 테러

196) 아라키 리포트(荒木レポート, 2004 4), <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/dai13/13siryous.pdf> [검색일 2015/8/31].

조직 등 새로운 위협"이었다(日本 防衛白書 2005). 즉 「아라키 리포트」의 목적은 북한의 위협과 9.11 이후 미국의 안보전략인 대테러전쟁에 대한 지원 의사를 보여주는 것이었다.

「아라키 리포트」에 따르면 21세기 일본이 취해야 하는 안보정책의 목적은 첫째 일본에 대한 직접적 위협의 방위와 그 피해를 최소화하는 것, 둘째 세계 여러 지역에서의 "위협 발생 확률을 저하시켜" 일본에게 위협을 끼치지 않도록 하는 것이었다(荒木レポート 2004, 4). 「아라키 리포트」는 이 목적을 달성하기 위해서 "일본 자신의 노력, 동맹국과의 협력, 국제사회와의 협력"이라는 세 가지 접근을 복합하여 추진하는, 이른바 「통합적안전보장전략」을 제안하였다(荒木レポート 2004, 5). 이는 2004년 16대강에 반영되었다.

16대강에서 주목할 점은 두 가지다. 첫째 일본 안보전략의 등장이다. 일본의 안보정책이 위협에 대한 억제에서 위협에 대처하는 방향으로 전환하였다는 점이다. 이는 수동적 위협 대응형에서 능동적 이익 보호형 안보정책으로의 전환을 의미하는 것이며 이는 일본 안보전략의 등장 가능성을 내포하는 것이었다. 이러한 일본 안보정책의 전환은 미일동맹의 재조정 과정을 통해서 가능해진 것이다. 본 논문은 4장에서 16대강 이전의 일본 안보정책을 수동적 위협대응형으로 보고 분석했으며, 따라서 일본의 안보전략이 부재했다고 주장하였다. 이 시기 「통합적안전보장전략」의 등장은 위협에 대해 일본이 능동적으로 대응해 나갈 자세를 명시함을 의미한다.

이는 「기반적방위력」의 수정에서도 나타난다. 일본이 가져야 할 방위력은 "새로운 위협에 실효적으로 대응할 수 있는 고도의 기술력과 정보능력의 뒷받침 된 것" 즉 "다기능적이고 탄력적인 실효성이 있는 방위력"으로 변화하였다(日本 防衛白書 2005). 16대강에서 「기반적방위력」은 완전히 사라지지는 않았으나 대폭 수정되었다.

둘째 중국의 부상이다. 극동 러시아군과 북한의 위협은 1990년대 이후 일본 방위대강 그리고 방위백서에서 불안전요인으로 지적되어 왔다. 반면, 16대강에서는 중국이 "주목이 필요한" 국가로 새롭게 등장하였다.¹⁹⁷⁾ 16대강은 중국이 아태지역의 "안전보장에 큰 영향력을 끼치"고 있을 뿐 아니라 "핵·미사일" 그리고 해군과 육군의 근대화 등 "해양에서의 활동범위 확대를 도모하고 있다"고 지

197) 일본 총리관저 홈페이지 『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について』, <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html> [검색일 2015/9/16].

적한다.¹⁹⁸⁾ 이처럼 일본에서 새롭게 등장한 안보전략의 주된 대상 국가가 북한이 아니라 중국이라는 점을 주목할 만하다.

후쿠다(福田 2006, 164)는 16대강의 내용이 미국 부시(George W. Bush) 행정부에서 발표된 전방전개전략의 재고를 포함하는 2001년 「4개년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review, QDR)」와 "이념공유"한다고 분석한다. 일본은 '새로운 위협'에 대응하기 위해 미일안보동맹의 재정의를통해서 스스로를 미국의 동아시아 전략의 동반자에서 세계전략의 동반자로 격상시켰다.

16대강의 발표에 맞추어 2005년 미일안보장협의의원회(2+2)는 「미일동맹: 미래를 위한 전환과 재편성」을 발표하였다. 이 문서는 재일미군 편성과 방위능력 향상, 사령부 간 제휴(interoperability) 강화, 부대 레벨과 국가전략 레벨에서 정보협력과 정보의 공유를 골자로 하고 있다.¹⁹⁹⁾ 그 외에 BMD, PSI, WMD에서 미일협력을 강화를 담고 있는데 특기할 점은 "아시아태평양지역에서 [군사적] 불투명성과 불확실성을 일으키는 과제"가 존재한다는 점을 지적하고, 이 지역에서의 군사력 근대화를 경계하는 태도를 보였다는 점이다. 그리고 이러한 과제를 포함해서 미국과 일본이 범세계적인 "공통한 전략 목표를 추구하기 위해서 긴밀히 협력하도록" 합의하였다는 점이다.²⁰⁰⁾ 즉 이 시기 일본이 아시아·태평양지역을 넘어서 미국의 세계전략에 능동적으로 참여할 것과 국가의 안전보장을 동일시하기 시작하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 중국의 동향은 일본 안보전략에게 영향을 끼치는 등 일본이 인식하는 위협은 2000년대에 들어와 북한에 한정되지 않게 되었다.

요컨대 2000년대 한일안보협력이 정체된 배경에는 한일 양국에서 협력을 향한 구조적 유인이 저하된 데 있다. 이를 일본의 입장에서 정리하면 다음과 같다. 첫째 대북안보정책의 제도적 성숙화이다. 상술했듯이 일본은 1990년대부터 미일안보동맹의 강화, 유사시 대응제도의 마련을 통해서 북한의 위협에 대응해 왔다. 일본이 인식하는 북한의 위협을 정리하면 다음과 같다. ① 핵개발, ② 미사일 개발, ③ 공작선 침입 문제이다.

① 핵개발에 관해서는 2002년 다시 제기된 북한의 핵위협에 대응하여 6자회

198) *Ibid.*

199) 일본 외무성 홈페이지 『日米同盟：未来のための変革と再編』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen_k.html [검색일 2015/9/3].

200) *Ibid.*

담 등의 다자적 대화 기틀이 제도화되었다는 점이다. 북한은 북일협상에서도 알 수 있듯이 핵문제에 관하여 북일 양자적 관계에서 일본을 상대하지 않았으나 이러한 상황은 6자회담의 제도화를 통해서 어느 정도 타개되었다.

② 미사일 방위가 정비되었다. 일본은 1998년 미국과 「전역미사일방어체계(Theater Missile Defence, TMD)」공동연구 참여 결정 이후 탄도미사일 예방조치를 검토해 왔다. 2003년 12월 일본은 탄도미사일방위 시스템(Ballistic Missile Defence, BMD) 도입을 결정하여 미국의 제휴 아래서 BMD 정비가 시작되었다. 또한 미일 양국은 WMD 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI)훈련의 실시를 검토하기 시작하였다.²⁰¹⁾ 일본은 북한의 핵개발과 탄도미사일 개발에 대한 위기의식을 높이고 있었는데, 이는 미국의 PSI구상에 동조하는 아시아 불확산 협의(Asian Senior-level Talks on Non-Proliferation, ASTOP)를 구상하는 형식으로 표출되었다.

2006년 7월 5일 북한은 「대포동 2」를 포함하는 총 7개의 탄도 미사일을 발사하였다. 같은 해 12월 미국은 일본 오키나와 가데나(嘉手納) 기지에 미사일 방어(Missile Defense, MD) 시스템을 탑재한 이지스함을 배치하였다. 2007년 일본은 패트리엇 미사일 PAC-3을 육상자위대에 배치하기 시작하였고, 그 해 12월 해상 자위대는 이지스함 SM-3(RIM-161 Standard Missile) 발사시험에 성공하였다. 일본은 한국에 앞서 미사일 방어 시스템을 도입한 것이다.²⁰²⁾ 북한의 위협에 대한 실전적 대응 능력을 갖게 되자 일본은 북한의 군사도발에 대해 미국과 박자를 맞추어 강경대응을 취하게 되었다. 일본은 유엔 안전보장이사회에서 북한제재결의를 제출하였고 단독적 대북제재로 2006년 만경봉호를 비롯한 북한 국적 선박의 일본 입항과 북한 국적자의 입국을 금지하였다.

③ 공작선 침입 문제에 대한 근본적 해결은 북일관계 개선이지만 일본은 미국 육군, 해군, 공군과의 공동통합연습을 통해서 실전적 작전 능력을 향상하고 있었다. 1999년대 후반부터 일본은 북한의 위협에 대처하는 실전적 기틀을 마련해 왔으며 2000년대 중반에 성숙되었다고 볼 수 있다.

요컨대 북한으로부터의 안보위협은 여전히 일본 안보정책에서 중요한 위치를 차지하고 있으나 전체적 비중은 비교적 낮아지게 되었다.

201) 노무현 대통령은 PSI구상 참가를 거부한 바 있다(김근식 2011, 343).

202) 한국은 미국식 미사일 방위시스템의 도입에 부정적이며 한국형 미사일 방어체제(Korea Air and Missile Defense, KAMD)의 도입을 추진하고 있었다.

둘째 새로운 위협의 등장이다. 미일안보체제의 공고화 과정에서 대테러전쟁을 내세운 미국 부시 행정부와 박자를 맞추므로써 등장한 대테러정책, 그리고 남·동중국해에서 존재감을 부각시키기 시작한 중국의 부상이 북한보다 중요한 '새로운 위협'으로 등장하게 되었다. 이는 1990년대 이후 한일안보협력을 대북정책의 하나로 추진해 온 일본에 있어 한일안보협력 필요성의 저하를 의미한다.

셋째 미일안보체제의 강화이다. 고이즈미 정권 시기 미일안보체제의 강화는 일본의 대미 의존관계에서 대미협력관계로 변화하는 과정에서도 나타나고 있는데, 이는 결과적으로 안보정책에서의 한국과의 협력 필요성을 저하시켰다. 일본은 16대강 책정을 통하여 "일본의 안전 및 아시아태평양 지역의 평화와 안전을 위하여 중요한 역할"을 하고 있는 미일안보체제에 안보정책의 비중을 더 기울이게 되었는데, 이는 미국의 안보정책과의 실질적 동반자로 행동하게 된 것을 의미한다(日本 防衛白書 2005). 그 결과 일본은 특히 아시아지역에서 양자적 안보협력관계에 대한 관심을 줄이게 되었다. 아시아 외교를 경시하는 경향은 "미일 관계가 좋으면 좋을수록 중국, 한국, 아시아 제국(諸國)과 양호한 관계를 구축할 수 있다"²⁰³⁾고 하는 고이즈미 총리의 발언에서 두드러지게 나타난다. 나아가 대한(對韓)안보정책에서 일본의 전략이 부재하였다는 점도 알 수 있다.

4. 한국

노무현 정부의 대일정책에서 주목할 점 중 하나는 대일강경노선으로의 전환이다. 2003년 정부 출범 당시인 2월 서울에서 개최된 노무현·고이즈미 정상회담에서 '미래지향적' 한일관계의 발전이 합의되는 등 한일관계는 우호적 분위기 속에서 시작했다. 같은 해 6월 도쿄에서 열린 정상회담에서는 「한일공동선언: 평화와 번영의 동북 아시아 시대를 위한 한일협력기반 구축」이 발표되어 ① 노무현 정부의 평화반영정책과 일본 북일평양선언에 대한 양국의 교차지지, ② 북핵문제에 관하여 한일 양자적 제휴, ③ 한일 양국이 “공유하는 자유민주주의와

203) 고이즈미 발언은 지지와(千々和 et al. 2008, 152) 참조. 한일, 중일관계의 악화의 근본적 원인인 고이즈미의 야스쿠니 산사 참배에 대해서는 미국도 우려를 안고 있었다(千々和 et.al. 2008).

시장경제의 이념에 입각하여“ 한일자유무역협정 체결을 위한 노력 등이 확인되었다. 안보협력의 강화에 대한 공식적 언급은 없는 반면 경제, 금융, 북핵문제에서의 공조체제 유지가 확인되었다. 이러한 협력 중시의 조류가 2003년부터 2004년 7월 제주도 정상회담까지는 계속되었다. 노무현 정부 시기 2004년 7월까지 한일 정상회담의 주요 의제는 무역협정과 다자적 대화채널을 통한 북핵문제의 평화적 해결이었다. 상술하였듯이 2004년 한일 셔틀외교의 첫 번째 정상회담이 제주도에서 개최되었을 때 노무현 대통령은 과거사문제는 본인의 집권 기간 중 정치적 문제로 제기하지 않겠다고 발언하는 등 비교적 대일유화정책을 취하고 있었다.

이러한 태도는 2005년 3.1절 기념사 이후 역사·영토문제에 대한 강경정책이 등장하면서 180도 전환되었다. 이 시기 한일안보협력의 정체에 내재된 한국의 의도를 분석하기 위해서는 두 가지의 측면을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 노무현 정부가 제시한 동북아균형자론이다. 둘째, '균형자'로서의 한국의 대일강경정책이다. 동북아균형자론을 살펴보기 전에 '진보' 진영의 대통령인 노무현 집권 시기의 한미관계를 알아보겠다.

(1) 노무현 정부와 한미동맹

2002년 미군장갑차에 의한 여중생사망사건으로 인해 한국 내에서 반미감정이 고조된 사회적 상황을 배경으로 노무현 정부가 출범하였다. 노무현 대통령 시기 9.11 이후 미국은 안보전략을 재조정하였고 이는 한미동맹의 재조정으로 이어졌다. 미국 부시 행정부는 2001년 발표한 QDR2001에서 국방계획을 위협대응형(threat-based)에서 잠재적 적의 공격에 대처하기 위한 능력대응형(capability-based)으로 전환하였다(QDR 2001).²⁰⁴⁾ 이 국방계획의 핵심은 해외 주둔미군의 재배치를 비롯한 아시아태평양지역의 전진배치(forward development)전략 재검토와 주둔미군의 유연성 확대였다. 노무현 정부가 동북아균형자론을 공식적으로 발표하기 전인 2003년 4월 「미래한미동맹 정책구상(Future of the ROK-US Alliance Policy Initiatives, FOTA)」 협의가 시작되어 주한미군 기지 재배치와 전략적 유연성이 한미 간에 논의되기 시작하였

204) 미국 국방부 홈페이지, "Quadrennial Defense Review Report 2001," <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf> [검색일 2014/10/7].

다.²⁰⁵⁾ 2004년 10월 용산 주한미군 기지 이전이 합의되어 2008년 말까지 2단계를 걸쳐서 실시하기로 결정되었다.

또한 FOTA에서 주한미군 감축이 결정되었다. 미국은 한국에 주한미군 감축을 제안하였고 한국은 이를 받아들였다(김일영 2003, 238). 미국은 이라크를 비롯한 중동 지역의 전략적 중요성을 강조하면서 "해외주둔미군 재배치 성과를 가시화하는 차원에서 주한미군의 조기 감축을 희망하였다"(장삼열 2013, 109). 반면 한국은 미국이 주한미군을 감축하는 과정이 한국의 대북억지력을 저하하는 방향으로 진행되지 않도록 경계하였다(김일영 2003, 238). 노무현 정부는 "심리적 대북 전쟁억제력 감소, 한미동맹 이완에 대한 우려"를 담은 감축 규모 "정부협상안"을 미국에 제출한 바 있다(장삼열 2013, 109). 주한미군 감축은 2004년 10월 합의가 되어 2008년까지 3단계 감축 계획이 발표되었다.²⁰⁶⁾ 결과적으로 미군 감축은 한미 간에 합의되었으나 그 과정에서 대북억지력 저하에 대한 한국의 우려를 읽을 수 있다. 이 사례는 한미연합체제에 대한 한국의 의존도를 특징적으로 나타낸 사례라고 할 수 있다. 더불어 이라크 파병문제와 「작전계획 5029」문제를 통하여 한미안보동맹의 견지가 한국에 있어 떼놓을 수 없는 안보정책의 기축이라는 점을 확인할 수 있다.

한국에 있어 이라크 파병문제는 단순한 '파병'문제가 아니라, 한미동맹이 한국 안보정책의 근간을 이룬다는 것을 재확인 한 문제였다. 한국 내에서 파병 반대 시위가 전개되면서 정부 내에서도 찬성과 반대가 대립하였다. 윤영관 외무부장관과 김희상 국방보좌관은 파병을 안 하면 6자회담에서 "미국의 지원을 못 받을 가능성"을 지적하며 파병을 주장하였다(김종대 2010, 149). 노무현 대통령은 파병에 신중한 입장이었으며 이수혁 외교부차관과 이종석 NSC차장은 "미국과의 이견을 두려워할 필요 없다"며 파병 반대론을 전개했다(김종대 2010, 145). 이라크 파병문제는 주한미군 감축과 연관성을 지니고 있었다(장삼열 2013, 115). 이라크 파병에 한국이 신중한 자세를 보이자 미국은 2004년 FOTA에서 합의된 미군 감축을 "서둘러 진행"하였다(장삼열 2013, 115). 결국 노무현 대통령은 "체념적 협력"으로 파병을 결정하였다(장삼열 2013, 115). 이라크 파병 문제는 한

205) 노무현 정부가 출범한 당시 2002년 미군장갑차에 의한 여중생사망사건으로 인해 한국의 반미감정이 고조되어 있었다.

206) 2008년 4월 이명박-오바마 한미정상회담에서 감축의 중지와 2만 8500명 규모의 미군전력 유지가 확인되었다(장삼열 2013, 110).

국에게 한미안보체제가 한국안보정책에 절대적인 구조적 제약으로 작용함을 재확인시킨 사건이었다.

또 다른 사례는 「작전계획 5029」 중단 논란이다. 한국 NSC는 2004년 12월 한미연합사가 「작전계획 5029」 수립을 추진하고 있는 사실을 인지하고 2005년 1월 계획의 중단을 종용하였다(Daily NK 2005/04/18). 「작전계획 5029」 책정은 2004년 초부터 한미연합사 작전계획회에서 진행되었다(박선원 2010, 227). '개념계획'이 아닌 '작전계획' 5029를 수립한다는 것은 한반도 급변사태 시 "대응하는 주체가 대한민국 정부가 아니라 한미연합사"가 됨을 의미한다(이종석 2014, 145). NSC는 「작전계획 5029」를 한국의 주권 문제로 인식하고 있었다. 노무현 대통령 역시 이 문제를 한국의 주권사항이자 정치적 문제로 인식하고 있었다(이종석 2014, 148). NSC가 「작전계획 5029」를 중단시키자 미국 "국방부와 주한미군 수뇌부가 격앙된 반응을 보였다"(박선원 2010, 227).

「작전계획 5029」를 둘러싼 문제는 2005년 6월 한미정상회담에서 '작전계획'이 아닌 '개념계획 5029를 발전시키기로' 합의하는 것으로 마무리되었다(이종석 2014, 148). 이종석은 한미 간의 합의는 노무현 대통령이 미국을 설득한 결과로 인식하고 있으나 이는 사실상 미국의 요구를 한국이 수용한 것과 다름 없었다. 노무현 대통령이 스스로 지적하듯 "개념계획이든 작전계획이든"²⁰⁷⁾ 북한 급변사태 발생 시 이 계획에 따라 전시작전은 진행될 것이며 무엇보다 전시작전통제권이 한미연합사령부가 지니고 있는 한 한국의 전시작전권한은 한정되어 있기 때문이다. 즉 전시작전통제권의 환수가 완료되지 않은 상황에서 북한 급변사태 계획의 책정을 받아들였다는 것은 미국이 요구하는 「작전계획 5029」 수립을 인정하는 것과 다름 없는 것이었다.

쿠라다(倉田秀也 2011)는 노무현 정부 시기 한미관계를 연루와 방기의 동맹 딜레마로 설명한 바 있다. 쿠라다(2011, 82-83)에 따르면 주한미군 재배치 문제는 한국에게 "방기의 두려움"을 심어준 반면 전략적 유연성 문제는 "연루의 두려움"을 초래하는 딜레마였다. 그러나 노무현 시기 한미관계의 악화는 동맹의 딜레마론과 본질적으로 다르다. 한미관계 마찰은 분단국가라는 숙명 속에서 한국이 주권과 자주국방노선을 추구하려고 하는 시도가 미국에게 탈미적인 태도로 보였을 때, 한국 스스로 한국의 안보는 여전히 한미동맹에 의존하고 있다는 현

207) 인용부분은 이종석(2014, 146).

실을 직시할 수 밖에 없게 되는 갈등의 과정이라는 본질적 한계가 있기 때문이다. 이러한 갈등은 미국의 요구 수용이라는 한미동맹을 견지하는 형태로 수습된다.

(2) 동북아균형자론과 대일강경정책: 역사요의 부각

노무현 정부의 대일강경정책은 한국에게 절대적 제약으로 작용하는 한미동맹과 일본과의 안보협력은 질적인 차이가 있음을 단적으로 보여준다. 노무현 정부는 평화번영정책을 내세우면서 변화된 대북위협 인식을 보여주었고, 북일접근 억제라는 기존의 한일안보협력 필요성이 하락하였다. 이는 한일관계에 잠재적으로 내포된 역사문제가 표면화되는 결과를 낳아 노무현 대통령으로 하여금 대일강경정책을 취하게 하였다. 노무현 대통령이 대일정책을 180도 전환한 데에는, 한국을 자극하기에 충분한 일본 정치인들의 발언과 행동이 있었다. 고이즈미 총리를 비롯한 초당파 국회의원의 야스쿠니 신사 참배, 역사교과서 검정문제, 시마네현 「다케시마의 날」 제정 등이다.

노무현 대통령이 대일정책을 강경노선으로 전환한 이후 정부 지지율이 상승하였으나 처음부터 이러한 목적으로 대일정책을 전환하였다고 보기는 어렵다(김호섭 2005, 90). 김호섭은 대일정책 전환의 배경에는 노무현 정부의 동아시아균형론이 있다고 분석한다. 김호섭에 따르면, 한국의 국제적 위상 증대를 배경으로 동아시아균형자론을 외교정책 이념으로 내세운 노무현 정부는 "국력에 대한 자신감으로 일본에 대한 단호한 대응"을 취할 수 있게 되었다(김호섭 2005, 90). 특히 1997년 경제와 사회에 큰 충격을 남긴 아시아 금융위기에서 급속히 회복한 것이 경제강국으로서 한국의 자신감을 되찾아 주었다. 노무현 대통령은 취임 직후 국민에게 '자신감'을 가지도록 호소하는 모습을 보이기도 하였다. 2003년 6월 한일정상회담 귀국 기자회견에서는 "힘을 모으면 새로운 동북아시아의 주역"이 될 수 있으며 따라서 "자신감을 가지고 힘차게 나아가"야 한다고 언급하였다.²⁰⁸⁾ 노무현 대통령이 국민에게 '자신감'을 가지도록 호소하는 경향은 2005년 이후 폭증한다. 이러한 면에서 노무현 대통령은 한국의 국가능력을 외교안보정책에서의 자율성과 연계하여 생각하였음을 알 수 있다(김종대 2014).

208) 대통령연설기록실 "[일본국민방문] 귀국보고" <http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> [검색일 2015/9/1].

물론 이러한 '자율성'은 이라크 파병과 「작전계획 5029」의 사례에서 알 수 있듯이 한국의 대미정책에서 실현되지는 않았으나 대일관계에서는 작용하였고 그 결과가 대일강경정책이라 할 수 있다.

2005년에 노무현 정부는 「동북아 균형자론」을 제시하였다. 이 시기는 노무현 대통령의 '자신감' 공언이 폭증하고 대일정책을 전환한 때이기도 하다. NSC 사무처가 2005년 3월에 발표한 「평화의 균형자, 새로운 동북아시대를 여는 노무현 정부 구상」은 한국이 동북아질서에서 '균형자'로서 활약할 수 있는 근거를 한국의 "종합적 국가역량"으로 설명한 바 있다.²⁰⁹⁾ 하지만 노무현 정부의 '균형자'는 국제정치이론에서 흔히 말하는 균형자와 괴리가 있다(장경룡 2005; 이정철 2009). 동북아균형자론이 동북아시아 질서에서 진정한 균형자로서의 등장을 의미하였다면 중국과의 협력을 강화해나가는 만큼 일본과의 연대를 유지해야 전략적 유효성을 확보할 수 있다. 그러나 노무현 정부는 '균형자'라는 개념을 국제정치이론으로써의 '균형'보다는 "잠재적 갈등과 분쟁 상황을 예방하며, 지역의 평화의 협력 질서를 구축하고, 이에 더하여 지역의 공동이익을 추구하는 것"으로 상정하였다(장경룡 2005, 68).

노무현 대통령은 취임 이후 동북아시아의 "평화와 번영 구축"을 위해서 한국이 "적극적이고 능동적" 역할을 취할 수 있으며 한국이 "동북아 질서 구축의 변수"가 될 수 있다는 점을 강조했다(박영준 2006, 164). 이러한 맥락에서 박영준은 노무현 대통령이 동북아 정책 이념을 동북아균형자론으로 구체화 시킨 것으로 평가한다. 나아가 동북아균형자론은 한미동맹을 견지하면서도 중국과의 우호적 관계를 형성하고 이를 통하여 동북아지역에서 한국의 존재감을 증대하려고 하는 외교·안보정책으로 요약된다.

그러나 이러한 노무현 대통령의 탈미(脫美)적 정책에 대해 국내에서 비판이 나타났다. 일례로 박근혜 한나라당 대표는 "균형자를 추구하면서 동시에 한미동맹을 강화하는 것은 모순"이며 "한미동맹을 벗어나 외교적 고립을 초래한다면 국익에 도움이 되지 않다"고 비판하였다(장경룡 2005, 64).

더 큰 문제는 미국에 있어 동북아균형자론이 동북아시아에서 새로운 질서를 형성하려는 것처럼 보였다는 것이다. 실제로 노무현 정부는 "한·중·일 3국은 동

209) 인용부분에 대해서는 NSC 사무처 발표 「평화의 균형자, 새로운 동북아시대를 여는 노무현 정부 구상」, <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=39708> [검색일 2015/9/2].

북아의 공동번영을 성취해가기 위한 속명적 동반자로서" 탈냉전적 관계구축을 위해서는 "열려 있는 안보협력으로의 사고 전환"²¹⁰⁾의 필요성을 강조하면서 한중일이라는 새로운 질서 속에서 중심적 역할을 추구하려고 하였다.²¹¹⁾ 그러나 새로운 질서로서의 한중일 3국관계의 형성은 한국과 일본이 미국과의 안보동맹 체제를 유지하는 한 실현 가능성이 낮은 시나리오였다.

결국 노무현 정부가 동북아균형자론을 제시한 이후 처음으로 열린 2005년 6월 한미정상회담 이후 균형자론은 "완전히 사라져 버렸다"(이정철 2009b, 162). 노무현 대통령의 '균형'이라는 말은 친미일변도의 국방정책과 친일적 정책에 대한 재고를 의미한 것이었다. 그러나 일본에게 미일동맹이 그러하듯이 한국에게 한미안보동맹은 국방의 기축이라는 점에서 동북아균형자론은 한국이 한보정책의 현실적 대안정책으로 취할 수 있는 것이 결코 아니었다. 안보정책에서 대미의존이 높은 한국으로서는 탈미적 안보정책이란 현실적으로 성립하기 어려운 것이었다.²¹²⁾ 한편 2006년까지의 노무현 정부의 자주국방노선은 탈미적 방식으로 발전하지는 않았더라도 미국에 적극적인 타협의 자세를 보이지도 않았다. 노무현 정부는 PSI 훈련 참가와 미사일 방어체제 가입, 그리고 주한미군의 전략적 유연성 문제에 대하여 부정적 태도를 견지했다.

미국이 동북아균형자론을 경계하였으나 사실 노무현 대통령의 동북아정책의 정책적 방점을 미국이 아닌 일본을 향해 있었다.²¹³⁾ 김종대는 균형자의 대상은 미국만이 아님을 밝힌 바 있다(김종대 2014). 2005년 6월 한미정상회담에서 노무현 대통령은 부시 대통령에게 동북아정책을 설명하는 과정에서 "특정국가는 거명하지 않았고 오랜 역사에 있어서 외부로부터의 침략에 대해 언급"하였는데 이는 중국과 일본을 가리키는 것이었다(조선일보 2005/06/14).

윤태영 청와대 부속실장에 따르면 동북아균형자론은 두 가지의 의미를 담고 있었다. "동북아균형자론은 100년 전 우리 역사에 대한 처절한 반성이 한 축이었다면 역사를 거꾸로 올라가는 일본에 대한 우려가 한 축"이었다(조선일보

210) 인용부분에 대해서는 NSC 사무처 발표 「평화의 균형자, 새로운 동북아시대를 여는 노무현 정부 구상」, <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=39708> [검색일 2015/9/2].

211) *Ibid.*

212) 그런데도 노무현 정부는 적어도 2006년까지 타협적인 자세를 적극적으로 보이지 않았다. PSI훈련의 참가와 MD체제의 가입, 그리고 주한미군의 전략적 유연성에 부정적 태도를 취하였다.

213) 김종대(2014)는 균형의 대상자는 미국만이 아님을 밝힌 바 있다.

2005/06/14). 즉 "동북아균형자론은 군비를 합법화·강화하는 일본의 논의가 한창 진행 중일 때 준비한 것"이었으며 "동북아균형자론은 일본을 경계하기 위한 것"이었다(조선일보 2005/06/14). 대일정책과 관련해서는 동북아균형자론에 깔려있는 자주국방에 대한 의지가 한일안보협력에 대한 소극적 태도와 더불어 지지부진한 대일외교의 수정으로 나타났다고 볼 수 있다.

기존의 한미일 질서에서 한국의 자율적 역할을 강조하는 한중일 질서로의 이행은 일어나지 않았다. 이 시기 한중일 3개국 협력관계가 부각되었으나 이는 동북아시아에서 미국의 존재감을 저하시키려는 시도가 결코 아니었다. 일본은 이 시기 미국과의 동맹관계를 오히려 강화하고 있었으며 한국은 자주국방노선을 강조하면서도 한미 간의 신뢰관계 유지에 주의를 기울였기 때문이다. 요컨대 중요한 것은 노무현 대통령의 자주적 의식의 표출은 한미안보체제라는 절대적 제약 앞에서 미국에 대해서는 좌절하였으나 일본에 있어서는 가능하였다는 점이다. 결국 노무현 정부의 대일정책 전환의 배경에는 동북아균형자론이 있었으며 동북아시아에서 중국과 일본을 중재하는 '균형자'로서의 자주적 입장의 견지는 일본에 대해 적용이 가능했다.

(3) '위협'으로서의 일본과 한일 간 '역사': 김영삼 정부와 노무현 정부

일본에 대하여 '균형자'라는 자주적 의식이 방출된 배경, 즉 노무현 대통령이 대일정책을 강경노선으로 전환한 배경에는 한일안보협력에 대한 필요성이 하락한 구조적 요인이 적용한 결과로 볼 수 있다. 대일강경노선에는 한일 간의 '역사'가 크게 영향을 미쳤다. 즉 노무현 대통령의 대일강경노선은 과거청산문제와 긴밀한 관계가 있다. NSC 사무처가 발표한 대로 동북아균형자론의 목적은 냉전적 동북아질서로부터의 전환이었고 여기에는 과거청산에 대한 논의도 포함된다. 2004년 3월 「일제강점 하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」이 통과됨에 따라 친일반민족행위자에 관한 조사에 따른 보고와 사료편찬이 이뤄졌고, 2005년에는 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」이 통과되었다.

당시 일본은 미국의 전략에 따라 2000년대 테러특별법을 비롯하여 자위대의 역할을 아태지역에서 전세계로 확대하는 법제도를 마련하고 있었다. 이해찬 총리는 국회 답변에서 이 시기의 일본 안보정책의 변화에 대해 "식민지배의 향수를 또 다시 갖는다는 것은 보편적 가치에도 어긋나기 때문에 공감을 못 얻고"

일본 국내에서의 반발 때문에 일본이 "아시아의 패권주의로 발전하는 형태로 호락호락하게 갈 수 없다"고 하면서도 한국이 일본의 행동에 대해 "경계심을 가지고 지속적인 노력을 해야" 한다고 발언한 바 있다.²¹⁴⁾ 이러한 상황은 1990년대 초 일본의 핵개발 의혹과 PKO법 제정에 따른 재군비화에 대한 우려가 한국 내에서 부각된 김영삼 시기와의 유사한 모습을 보인다. 그러나 김영삼 정부와 노무현 정부 시기 한일안보협력은 상반된 모습을 보였다.

한국이 일본의 군사력 증강에 대해 경계심을 잃은 적은 없었다. 4장에서 논의하였듯이 일본의 자위대 역할 증대와 군비증강에 대해 1990년대 김영삼 정부는 일본과의 안보협력을 강화하는 것으로 대처하려 하였다. 이러한 경계해야 할 일본의 군사력 증강에 대한 대처방식은 김영삼 정권의 대북정책과 긴밀한 연관성을 지니는 것이었다. 김영삼 정부에서 북한은 주적이었다. 절대적 적대국가로 존재하는 북한과의 관계를 고려할 때 김영삼 정부는 일본과의 안보협력을 추진함으로써 일본의 군사력 증강이 한국에게 끼치는 영향을 해소하려고 하였다.

일본에 대한 경계심은 노무현 정부에도 지속되었다. 오히려 김영삼 정부보다 더 일본을 경계하고 있었다고 볼 수 있다. 한미안보정책구상회의(ROK-US Security Policy Initiative, SPI)에서 한국은 "일본의 역사 인식 및 독도 문제를 한국에 대한 위협으로 봐야 한다"고 주장하였다(이근 2011, 324). 2006년 10월에 개최된 한미안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)에서 한국 대표단은 "동북아시아에서 일본의 잠재적 위협이 크다는 점을 강조하여 일본이 「가상 적국」임을 지적하였는데, 이에 대해 미국은 "일고의 가치 없다"고 일축한 바 있다(중앙일보 2006/10/08). 즉 노무현 정부는 일본의 군사력 증강을 경계하고 이를 위협으로 인식하고 있었다. 그런데 노무현 정부는 김영삼 정부처럼 한일안보협력 강화 정책을 취하지 않았다. 그 이유는 두 가지이다.

첫째 노무현 정부에서는 한국과 북한의 역학관계가 변화하였기 때문이다. 노무현 정부에서 평화번영정책의 견지는 변화하지 않은 대북정책이었으며 북한은 주적이 아니라 한국과 공동된 번영과 평화를 추구하는 존재였다.²¹⁵⁾ 둘째, 반대로 일본은 과거청산의 대상이었기 때문이다. 한국은 동북아시아의 '균형자'로서 중국과 일본의 중재자로 행동함으로써 동북아시아에서 독자적 지위를 확보하고자 했다. 노무현 정부의 대일강경노선은 과거 군사주의적·제국주의적 일본

214) 2005년 4월 12일 제253회 국회 제5차 본회의 이해찬 총리 발언.

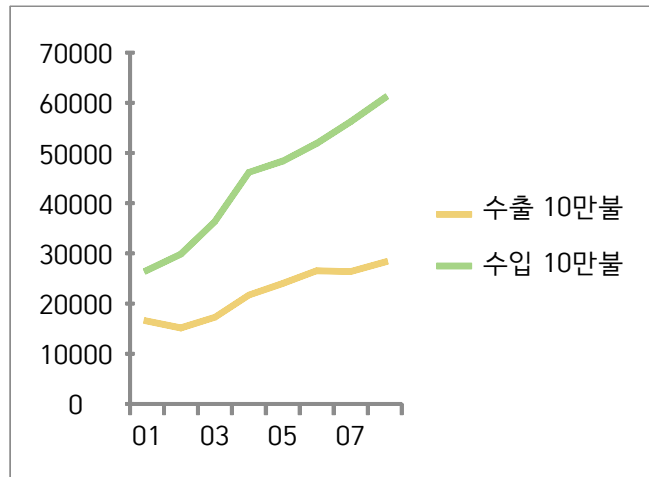
215) 2004년 국방백서에서 북한을 "주적" 대신 "현존하는 위협"으로 바뀌었다.

에 대한 강력한 안티테제가 내포되어 있었다. 무엇보다 북일접근에 대한 억제라는 안보적 유인이 크게 작용한 김영삼 정부 시기와 달리 노무현 정부에서는 한일안보협력의 필요성이 하락하였다. 따라서 노무현 정부 시기 한일 간 '역사'가 부각되어 한일 안보대화채널의 중지 및 자제 조치가 내려졌다.²¹⁶⁾

한편 노무현 정부에서 대일 경제협력이 활성화되었다는 점을 강조할 필요가 있다. 안보와 정치 측면에서 한일관계가 악화되었으나 경제적 교류의 정체로 이어지지는 않았다. 노무현 대통령은 대일강경노선의 여파가 경제에 미치는 것을 경계하였다. 노무현·고이즈미 정상회담에서 역사문제와 같이 무역·금융개혁이 논의된 것을 대표적 예로 지적할 수 있다. 이는 대일강경노선의 이념적 측면에 실리적 측면이 결부되어있음을 보여준다.

216) 노무현 정부에서 대일 경제협력이 이 시기 활성화 되었다는 점을 강조할 필요가 있다. 안보와 정치적 측면에서 한일관계는 악화하였으나 경제적 교류의 정체는 나타나지 않았다. 노무현 대통령은 대일강경노선의 여파가 경제계까지 미치는 것을 경계하였다. 노무현·고이즈미 정상회담에서 역사문제와 같이 무역·금융개혁이 반드시 논의되었다는 것은 대표적인 근거로 지적할 수 있다. 이는 노무현의 대일 강경노선이 이념적이면서도 실리주의적인 측면을 지녔음을 보여준다.

<표 7 한일안보협력 정체기 대일 수출입 추이>



출처:K-STAT <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpDetailPopup.screen>
[검색일 2015/9/3]

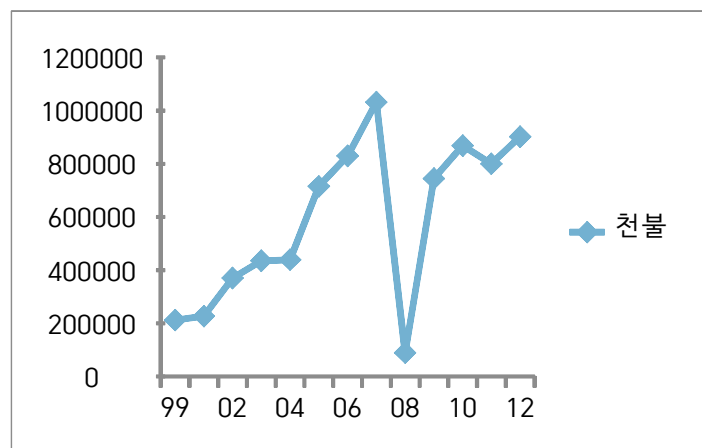
(4) 한일 안보협력의 필요성 저하

노무현 정부에서 안보협력이 정체된 근본 원인은 평화번영정책에 따른 북한에 대한 위협 인식이 변화하고, 그 결과 북일접근 견제로서의 한일안보협력의 필요성의 하락한 데에 있다. 한국은 북핵문제를 기존의 "대립과 갈등" 방식이 아닌 남북공동의 "평화와 번영"을 통한 "남북 간 실질협력" 관계의 구축을 바탕으로 해결하는 것을 목표로 하고 있었다(한국 통일백서 2005, 19). 2절에서 한반도에서의 '평화' 그리고 남북 공동의 번영을 추구하는 평화번영정책에서 한일안보협력은 전략적 타당성을 지니지 않았다는 점을 이미 지적하였다. 노무현 정부 시기 한일안보협력의 필요성이 약화된 이유를 노태우, 김영삼, 김대중 정권 때와의 비교해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노무현 시기에 들어서 노태우와 김영삼 정부 시기 유인으로 작용했던 일본의 대북경제지원 견제전략으로써의 한일안보협력은 그 필요성이 약화되었다. <표 8>에서 알 수 있듯이 노무현 정부 시기 대북 반출금액은 증가하였다. 반면 일본에서 대북 쌀 지원이 실시된 2001년을 제외하고는 대북 수출금액은

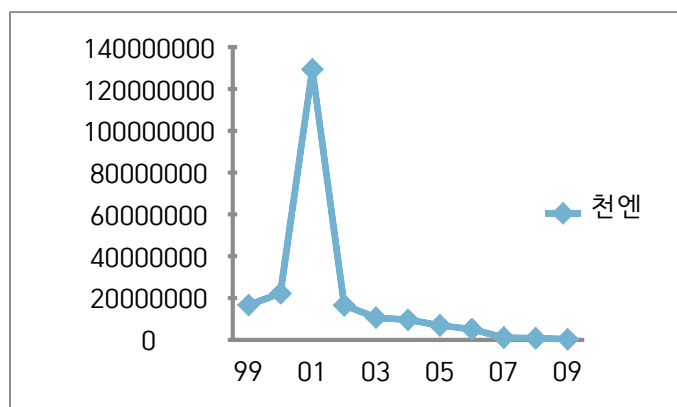
매우 낮은 수준이었다. 무엇보다 노태우와 김영삼 정부와 달리 북한의 번영을 도모하는 노무현 정부의 대북정책에서 일본의 대북경제지원은 애초에 안보적 현안으로 간주되지 않았다.

<표 8. 한국 대북 반출 금액 추이>



출처: K-Stat <http://stat.kita.net/stat/nks/sum/SumTotalImpExpList.screen>
[검색일 2015/8/19]

<표 9. 일본 대북수출 금액 추이>



출처: 일본 재무성 무역 통계(Trade Statistics of Japan) 1999년 ~ 2009년 ²¹⁷⁾
[검색일 2015/8/19]

217) 일본은 2009년 6월 대북 수출입을 전면금지하였다.

둘째, 이 시기 일본의 대북정책에서 나타난 '안보와 정치의 괴리' 현상이 존재한다. 노태우와 김영삼 정부 시기의 한일안보협력의 유인이 한국이 원하지 않은 지나친 북일접근을 견제하기 위한 것이었다면, 일본이 대북정책에서 '안보와 정치의 괴리' 현상을 보이기 시작하며 미일동맹체제의 강화로 대북정책을 기울이고 있는 상황에서 이러한 북일접근의 요소는 더 이상 전략적 유효하지 않게 되었다. 무엇보다 앞서 지적했듯 한반도의 평화유지에 전략적 중요성을 둔 노무현 대통령의 대북정책에서 북일접근은 한국 안보정책에서 장애요인이 되지 않았다. 이는 2003년 6월 한일정상회담에서 「북일평양선언」에 대한 노무현 대통령의 적극적 지지에서 나타나고 있다.

셋째, 이 시기 대북정책에서의 한미일 공조체제의 기능적 저하가 나타났다. 김대중 정부 시기 대북포용정책을 추진하는 데 한미일 공조체제는 매우 유용했다. 김대중 정부는 일본과의 안보협력관계를 형성함으로써 한미일 공조체제를 유지하려 했다. 그러나 노무현 정부에서 대북정책에서의 한미일 공조체제의 기능은 저하되었다. 북핵문제를 다루는 다자적 협의 틀인 6자회담의 등장은 북핵문제의 국제화를 의미했다. 미국은 북한과의 양자적 협상에 더 이상 적극적이지 않았고, 북핵문제에서의 중국의 부상은 한미일 공조체제가 지니는 역할의 저하를 의미하였다. 따라서 노무현 정부에서는 김대중 정권에서 나타났던 한미일 공조체제의 일환으로서의 한일안보협력은 전략적 중요성을 지니지 않게 되었다.

소결

한일안보협력의 정체기에는 한일관계의 본질인 '역사'의 변수가 두드러졌다. 민간 레벨에서의 교류 활성화와 반대로 한일관계는 정치적으로 악화되었는데, 이 시기 한일 간에 부각된 문제들은 야스쿠니 신사참배 문제, 교과서문제, 위안부문제, 영토문제 등 한일 간의 '역사'에서 파생된 문제들이었다. 일본 정치 지도자들은 한일 간의 '역사'에 대한 성실한 태도를 보이지 않았고, 또한 일본이 안보정책에서 미국과의 동반자 관계를 강화하는 과정은 한일안보협력을 경시하는 배경이 되었다. 이처럼 2000년대 한일안보협력이 정체된 원인은 1990년대부터 일본이 한일안보협력을 전략 없이 즉흥적으로 진행해왔기 때문이다.

한국의 경우, 대일정책에서 한일안보협력의 전략적 필요성이 사라진 대신 '역사'가 부각되었다. 이는 동북아균형자론에 바탕한 대일강경노선으로 구체화되었다. 노무현 정부의 '자주적' 안보정책노선은 한미동맹이라는 제약 하에서 미국에 대해서는 좌절되었으나 일본에는 적용되었다. 이는 한국 안보정책에 있어 미국과 일본과의 질적 차이를 보여준 사례라고 할 수 있다.

한일안보협력의 정체기 한일 양국은 안보협력을 적극적으로 추진해야 할 필요성을 잃게 되었다. 2000년대 새로운 국제정세의 등장, 그리고 미국, 일본, 한국의 안보전략변화는 1990년대의 한일안보협력 형성 메커니즘이 작동되지 않게 되었음을 보여준다. 중국의 부상은 일본으로 하여금 새로운 안보전략을 수립하게 하였고, 김대중 정부 시기 잠시 등장했던 대북 한미일 공조체제는 각국의 이해관계가 달라지면서 노무현 정부 시기 그 기능이 저하되었다. 결국 이 시기는 양국의 안보전략과 대북정책이 분화되고, 특히 한국에서 한일안보협력이 전략적 타당성을 잃었을 때, 반동적으로 한일관계의 '역사'라는 본질이 부각되면서 안보협력이 정체된 것으로 평가할 수 있다.

제 6 장: 한일안보협력의 전환기: 2007년 ~ 2012년

1990년대부터 활성화된 한일안보협력은 2000년대에 들어와서 정체되었다. 한일 양국이 다시 안보협력에 적극적인 자세를 보이기 시작한 시기는 2007년이 었다. 한국에서 이명박 정권이 들어서면 한일안보협력은 전환기를 맞이하게 되었다. 2007년부터 한일안보협력이 다시 활성화되어 2009년 4월 23일에 한일국 방장관회담에서 「한일 국방교류에 관한 의향서」가 체결되자 한일 양국은 다시 안보협력관계 형성을 향하여 시동을 걸기 시작하였다. 2007년부터 한일안보협력의 다시 활성화된 배경에는 한일 양국이 미국과의 동맹관계를 재규정하였다는 것이 큰 영향을 끼친 것으로 보인다. 이 시기 주목할 것은 한일안보협력의 그림자로 있었던 미국이 한일안보협력의 중심적 역할을 하게 되었다는 점이다. 5장에서는 2000년대 중반 한일 양국에서 한일안보협력의 필요성이 저하된 이유를 밝혔다. 6장에서는 2007년도에 들어와서 왜 한일 양국은 다시 안보협력을 추진하기 시작하였는지 살펴보도록 하겠다.

I. 미일동맹 · 한미동맹 재규정

1. 미국의 전략변화

2007년부터 다시 활성화되는 한일안보협력의 실질적 추진자는 미국이었다. 부시 행정부의 전략적 중점이 중동과 대테러 전쟁에 있었으나 5장에서 살펴보았듯이 아시아에 대한 관여 자세를 푼 것은 아니었다. 이는 부시 행정부 시기 한국과 일본과의 양자적 동맹관계를 강화하는 방식으로 나타났으며 일본에 대한 이러한 전략은 16대강으로 구체화되었다. 한국과도 2003년 이후 노무현 정권에서 한미동맹 재조정에 대한 시도가 나타나고 있었다. 미국이 동아시아에서 한미일 3국간 안보협력 강화에 대한 그림을 제시하기 시작한 것은 부시 행정부 후기라고 할 수 있다.

(1) 부시 행정부 후기의 아시아전략

이라크 전쟁이 혼미에 빠지기 시작한 2000년대 후반부터 미국의 주된 전략적 관심이 다시 아시아로 이동했다. 미국은 2007년 국방부를 재편하여 아시아·태평양안전보장문제 관리 부문에서 정책담당 국방차관보 포스트를 국제안전보장문제부에서 분리·독립하여 신설하였다(東アジア概観 2008). 여기서 미국이 아시아전략을 전문적으로 다루려고 하는 의도와 아시아의 중요성을 재확인하였다는 알 수 있다.

2007년 아미티지(Richard Armitage) 전 국무부 부장관과 나이(Joseph Samuel Nye) 전 국방차관보는 2000년 1차 「미국과 일본-성숙한 파트너십을 향하여」 보고서에 이어 「미일동맹: 2020년까지의 대 아시아전략(The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020)」, 이른바 제2차 아미티지 보고서를 발표하였다. 이 보고서의 목적은 미일동맹의 발전 방침을 제시하는 것이었으나 실제 내용은 미국의 아시아 전략을 제시한 것이었다.

2차 아미티지 보고서는 일본과 미국은 대중정책에서 "조화된 동맹관계를 발전시킬" 필요가 있다고 지적하고 인도·호주와의 안보협력 강화를 제언한다(2차 아미티지 보고서 2007, 23).²¹⁸⁾ 2차 아미티지 보고서는 한국에 관해서는 다음과 같이 언급한다. 노무현 시기 미일관계에 비해 한국과 미국 사이에는 전략적 "이견(differeice)"이 존재했다는 점에서 북핵문제에 대한 최선의 방안에는 한미일 사이에 차이가 있지만, 한미일은 여전히 "공동의 경제, 안보적 이익을 공유"하고 있으면서 "공동의 적"에 대항하는 한미동맹은 미국의 동맹국들 중에서도 중요한 역할을 지니고 있다(2차 아미티지 보고서 2007, 8). 특히 이 보고서는 한국과 미국은 "새로운 도전(new challenges)"에 대응하기 위해서도 한미동맹의 근대화를 추진해야 한다고 제언한다(2차 아미티지 보고서 2007, 9). 그렇다면 여기서 '새로운 도전'은 무엇을 의미하는가? 동아시아에 서는 바로 중국이다. 2차 아미티지 보고서에서는 중국에 대한 경계가 두드러지게 나타난다. 요컨대 2차 아미티지 보고서는 중국의 부상을 배경으로 미국의 일본, 호주, 인도와 동맹관계 강화의 필요성과 동시의 한미동맹의 전략적 중요성을 재확인하는 내용을 담고 있

218) The U.S.-Japan alliance Getting Asia Right through 2020, http://csis.org/files/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf [검색일 2015/9/30].

다. 즉 미국이 중국의 부상을 염두에 두고 아시아 전략에서 역내 국가와의 다자적 및 양자적 안보협력관계의 강화를 제언한 것이었다. 또 중국의 부상은 민주주의라는 가치와의 대비라는 측면에서도 검토되고 있다.

여기서 특히 미국이 다자적 안보협력 강화를 강조했다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국은 국가안전보장전략2006(U.S. National Security Strategy, NSS)에서 중국에 대한 경계를 제시하였다. NSS2006은 NSS2002에 이어서 대WMD 전략을 추진할 것을 전면적으로 내세웠는데 이와 동시에 "인간의 존엄 (human dignity)"이 강조된다. 미국은 NSS2002와 NSS2006에서 안보전략을 이라크, 북한, 시리아 등의 독재에 대한 대항으로 규정하고 민주주의 국가와의 제휴를 제시한다. 즉 부시 행정부 시기의 아시아전략은 민주주의라는 '가치관'을 중요시하는 전략으로 볼 수 있는데 이는 중국과 대비되는 맥락으로 제시한 것이었다. 부시 행정부 후반부터 미국은 중국 및 인도의 부상이라는 변화하는 아시아 정세에 대비하기 위해서 아시아 중시정책을 내세우고 있었다. 이 정책의 핵심은 '민주주의적 국가'와의 다자적 · 양자적 제휴 강화였다.

NSS2006에서 미국은 우방국과의 지역적 및 세계적 수준의 제도적 협력관계의 기틀을 형성하는 것을 강조한다. 다자적 협력관계 형성에 대한 미국의 강한 의지는 아시아 전략에서도 나타나고 있다. 부시 행정부는 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 제청하여 2005년부터 미일호(美日豪) 전략대화를 관료급 전략 대화로 격상시켰다(東アジア概観 2008). 또한 미국은 인도와 2005년 「미국과 인도 간 국방관계의 새로운 틀(The New Framework for the U.S.-India Defence Relationship)」 체결 이후 특히 해군과의 안보협력을 강화하고 있다.²¹⁹⁾ 일본이 2006년부터 적극적으로 추진하는 일본 · 호주 안보협력관계의 강화는 미국의 아시아 민주주의 국가와의 관계 강화 전략이 크게 적용된 것으로 보인다. 부시 대통령은 2006년 11월 한미일정상회담에서 동아시아에 대한 미국의 관여는 지극히 중요하다고 발언함으로써 한미일 협력관계의 필요성에 언급하였다.²²⁰⁾

219) 미국 국무성 홈페이지 "U.S.-India Joint Statement", <http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2006/62418.htm> [검색일 2015/9/7].

220) 일본 외무성 홈페이지 『日米韓首脳会談(概要)』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/apec_06/kaidan_jusk.html [검색일 2015/9/7].

요컨대 미국은 2000년대 중반부터 아시아전략에 있어서 민주주의 국가와의 다자적·양자적 안보협력관계를 구축하면서 중국의 부상을 견제해왔다. 중국에 대한 경계는 민주주의라는 가치관을 내세우면서 정당화하는 방식으로 나타나고 있다. 그리고 이러한 전략은 대WMD전략과 연결되어 있으며 그 과정에서 미국은 일본, 호주, 인도와의 다자적 동맹관계 형성을 적극적으로 추진하고 있었다. 부시 행정부에서 대WMD전략은 세계전략의 중심축이었다. 그러나 노무현 정부는 PSI구상에 참여를 거부했기 때문에 이러한 미국의 새 아시아 전략에서 한국은 외곽에 있었다. 그럼에도 NSS2006, 2차 아미티지 보고서, QDR2006에서도 알 수 있듯이 미국도 역시 아시아에서 한미동맹의 전략적 의미와 한국을 미국의 세계전략의 동반자로 격상시킬 필요성을 인식하고 있었다. 이러한 맥락에서 미국의 입장에서 이명박 정부 시기 한미동맹 중시 정책이 제시되면서부터 한국이 미국의 세계전략의 동반자로 부상되는 것은 당연한 것이었다.

(2) 오바마 행정부의 아시아전략

2009년 오바마(Barack Obama) 행정부 출범 이후에도 미국의 아시아 관여 정책은 지속되었다. QDR2010은 중국의 군사력은 범세계적 역할을 할 것이며 미국은 중국의 역할이 확대되는 것을 환영한다고 언급하면서도 중국의 군사력과 정책결정과정의 불투명성은 아시아 지역을 넘어서 어떠한 의도를 지니고 있는지 의문이 제기된다고 지적한다(QDR 2010, 60).²²¹⁾ 이 점에서 QDR2010은 대 WMD전략을 계승하는 경향을 보였다. 무엇보다 부시 행정부에 이어 위협에 대응하기 위한 동맹관계의 강화가 강조되어 있다는 점을 지적할 수 있다. QDR2010은 "세계 안보환경은 복잡해지고 있으며" "미사일 방위협력과 에너지 안보"는 "지역적 방위 협력에서 중대한 이슈"라고 지적하면서 이러한 전략목표를 달성하기 위해서 아시아에서 미국의 관여가 "분산적이고 적응 가능한" 형태로 실현되어야 한다고 지적한다(QDR 2010, 59). 즉 아시아에서의 다자적·양자적 안보협력관계의 강화는 오바마 정권에서도 답습된 것이다.

또한 QDR2010은 "국제공역(the global commons)"에서 미국의 이익과 물품의 자유로운 이동을 확보하는 것이 중요해질 것으로 전망한다(QDR 2010,

221) QDR 2010, <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf> [검색일 2015/9/15].

xiv). 즉 미국은 자원의 접근성을 중요시하며 미국은 "반접근/지역적 접근거부 (Aggression in Anti-access Environment/Area Denial)"에 대한 전략으로 "공해전투(Joint AirSea Battle Concept, JASBC)"를 제시하였다(QDR 2010, 31). 보고서에서 미국은 중국을 명확히 위협으로 지적하지 않지만 해상 교통로의 안전에 대한 우려 표명은 중국에 대한 경계로 볼 수 있다. JASBC의 내용은 "공군과 해군의 군사력을 작전 영역에서 복합적으로 통합"하는 것이며 미국의 대중전략의 기반으로 볼 수 있다(QDR 2010, 34). 이 전략은 동아시아 동맹국의 공군과 해군의 종합적 제후 강화로 나타나고 있다.

2009년 이후 오바마 행정부가 유지해온 아시아 관여 정책은 2011년 아시아 태평양 회귀정책 (Asia-Pacific Pivot)에서 공식화되었다²²²⁾. 2009년 이후의 오바마 행정부의 아시아 관여정책이 한일안보협력의 추진에 어떤 영향을 끼쳤는지에 대해서는 후술하겠다.

2. 일본의 안보전략과 미일동맹 재조정: 위협의 변화

16대강에서 일본의 안보정책은 수동적 위협 대응형에서 능동적 이익 보호형으로 방침을 전환하였다. 능동적 이익 보호형 안보정책에서는 위협을 수동적으로 인식하는 것이 아니라 일본의 국익을 해칠 가능성이 있는 국가를 위협으로 설정한다는 점에서 위협에 대한 커다란 인식변화가 있었다. 미국의 세계전략과 박자를 맞추으로써 새로운 위협에 능동적으로 대처하는 것을 안보정책 방침으로 내세운 일본은 즉흥적 안보정책이 아니라 전략을 제시하기 시작하였다. 그 중에서 대표적인 것이 2006년 1차 아베정권에서 제시된 「자유와 번영의 호(自由と繁栄の孤)」 전략이다²²³⁾. 이 전략은 2008년 아소 타로(麻生太郎)정권에서도

222) "아시아 태평양 회귀정책"에 관해서는 클린턴 전 국무장관 논문을 참조, "America's Pacific Century", http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century [검색일 2014/10/9].

223) 2013년 2차 아베정권은 일본판 국가안전보장회의(NSC)를 성립하고 이 회의 주도로 국가안전보장전략을 책정하였다. 2014년도 방위백서는 이를 "우리나라 최초의 국가안전보장전략"으로 평가한 바 있다. 일본 NSC가 구성되어 '국가안전보장전략'이라는 명칭이 나온 것은 2013년 12월 17일 발표한 「국가안전보장전략」이 처음이지만 본 논문은 「자유와 번영의 호」가 명확한 외교안보 비전을 제시하고 이 비전 하에서

추진되는데 아소 타로는 1차 아베정권에서 외무대신이였다.

「자유과 번영의 호」 전략은 일본이 처음으로 제시한 외교안보전략이었다. 상술하였듯이 일본은 16대강을 책정하는 과정에서 미국의 세계전략과 박자를 맞추게 되었는데 이는 일본의 안보적 활동 범위도 지역적으로 한정되지 않게 되었다는 의미를 담고 있다.²²⁴⁾ 이제 일본이 인식하는 주된 위협은 북한에서 중국으로 전환되었으며 전략적 목표에는 해상통로의 안전 확보가 새로 등장하였다.

(1) 일본의 세계전략: 「자유와 번영의 호(自由と繁榮の孤)」

1차 아베 신조(安倍晋三) 정권은 고이즈미 정권에 이어서 2006년에 출범하였다. 1차 아베 정권부터 아소 타로 정권까지 즉 2009년 민주당 정권이 탄생하기 이전 까지 일본은 「자유과 번영의 호」 전략을 추진하였다. 「자유과 번영의 호」 전략의 목적을 해양권익의 사수로 요약할 수 있다. 「자유과 번영의 호」 전략의 기본적 이념은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 「가치관 외교」이다. 아베와 아소 정권의 「가치관 외교」는 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배 등 '인류의 보편적인 기본적 가치'에 입각한 외교이념이다. 둘째, 국제협조주의에 기반을 두는 「적극적 평화주의」이다. 아베 총리는 이 두 가지의 이념에 기초하여 해양권익의 사수를 전략적 목표로 설정하였다. 1차 아베 정권에서 추진된 「자유과 번영의 호」 전략은 유라시아 대륙의 외곽에 위치하는 조지아, 아제르바이잔, 중앙아시아, 인도 등의 신흥 민주주의 국가와 캄보디아, 라오스, 베트남을 비롯한 ASEAN에 속한 각 국가, 지역에서 '자유와 번영'을 확보하자는 내용을 담고 있다(麻生 2007). 「자유과 번영의 호」 전략에서 '자유'는 민주주의를 중심으로 하는 보편적인 가치관을 의미하여 '번영'은 시장경제의 촉진을 가리킨다. 즉 이 전략적 목표는 국제사회에서의 일본의 위상을 격상시키는 것과 지역적 안전에 적극적으로 관여하는 것이며 이 목적을 NATO·EU와의 협력관계 강화, 그리고

각 국가와 협력관계를 형성하기 시작하였다는 점에서 이를 일본의 핵심적인 안전보장 전략으로 평가하겠다.

224) 아베, 후쿠다, 아소 정권에서 「자유와 번영의 호」 전략을 추진하는 과정에서 일본의 재외대사관과 외교관이 대폭 증가하였다. 재외공관은 16개가 신설되었으며 외무성 직원은 250명 증가되었다(岡留 et. al. 2010, 14).

신흥 자유경제 민주주의 국가와의 협력관계 형성을 통해 달성하자는 것이었다.

「자유과 번영의 호」 전략에서 구체화된 가치관외교는 순수하게 보편적 가치관에 기초하는 것은 아니며 규범적 개념으로 존재하지 않는다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉 ① 일본과 보편적 가치관을 공유하는 각국과의 긴밀한 관계를 형성해 나감으로써 중국을 경계하려 하는 안보전략과 ② 해당 지역에서 시장경제를 통해 일본 기업의 해외진출을 촉진하려 한다는 경제적 목적을 확인할 수 있다는 점이다. 아소 외무대신은 2006년 일본국제문제연구소 강연에서 이 전략의 중요한 점은 "일본을 이해해주는 국가"를 거점으로 추진해 나가는 것에 있다고 강조했다.²²⁵⁾

능동적 이익 보호형 안보전략인 「자유과 번영의 호」에서 일본의 안보전략의 중요한 전환이 나타났다. 기존의 안보정책이 위협에 대한 대응정책이었다면 이제는 일본의 국익을 강조한다는 점이다. 즉 일본의 국익이 위협받는 잠재적 가능성을 위협으로 인식한다는 것이다. 아베 정권에서 안보전략 상의 국익은 씨레인의 안전성 확보이다. 1차 아베 정권부터 일본은 씨레인(Sea Lane, 해상교통로)의 전략적 중요성을 강조하기 시작한다. 「자유과 번영의 호」 전략은 남·동중국해와 인도양에서 해양교통로의 안전성을 확보함으로써 일본의 해양권익을 지키려고 하는 씨레인 방위전략과 동일성을 지닌다. 2007년 2차 아미티지 보고서도 씨레인은 아시아에서 "생명선(lifeline)"임을 강조하면서 이 지역의 안전 확보와 적대적 행위를 배제하기 위해 일본과 미국이 협력할 필요성을 언급하고 있다(2차 아미티지 보고서 2007, 24). 일본이 전략적 중요성을 강조하는 씨레인은 동·남 중국해와 인도양에서의 해양권익 확보를 의미한다. 이 배경에는 남·동중국해에서 존재감을 증대하는 중국의 부상이 있다고 볼 수 있다. 중국의 부상에 대해서는 후술하겠다.

아소 외무대신 본인도 언급했듯이 유라시아 대륙 외곽지역 국가들의 민주주의와 시장경제 확보는 곧바로 EU와 NATO와의 안보협력관계 강화를 의미한다. 「자유과 번영의 호」가 세계적 전략이었다면, 이는 동아시아 지역에서 인도·태평양의 중요성을 강조하는 방식으로 나타났다. 2007년 8월 아베는 인도를 방문

225) "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons (「自由と繁栄の弧」をつくる)", http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html. [검색일 2015/9/6].

하여 「두 바다의 합류지점(Confluence of the Two Seas)」라는 제목으로 연설한 바 있다. 이 연설에서 아베는 인도태평양 씨레인의 안보적 중요성을 강조하고, 미국·인도·호주와의 협력관계를 강화함으로써 "확대된 아시아"를 실현할 필요성에 대해 언급했다.²²⁶⁾ 특히 아베 정권은 인도와의 안보협력의 강화를 중요시하고 있었다. 인도는 중국에 대항하는 신흥민주주의 산업국으로 급부상하고 있고, 특히 지정학적으로 아프리카로 통하는 중요한 항해로인 인도양에 맞닿은 국가이다. 씨레인에서 일본의 국익을 확보하는 것을 안보전략과 연결시키게 된 일본은 인도와의 협력강화를 추구하기 시작하였다. 2006년 12월 아베-싱(Manmohan Singh) 정상회담에서 「일본-인도 전략적 글로벌 파트너십」 공동성명을 발표하여 일본과 인도의 안보협력 추진을 발표하였다.

씨레인의 안전 확보를 강조하는 「자유와 번영의 호」 전략 하에서 일본은 인도, 그리고 호주와의 안보협력관계 형성과 확대에 치중한다. 2007년 3월 일본은 호주와 안보협력공동선언과 행동계획을 발표하여 실질적 동맹관계가 되었다.²²⁷⁾ 호주는 미국에 이어 일본과 동맹관계가 된 두 번째 국가가 된 것이다. 2007년 일본은 호주와 외교·국방 각료협약(2+2)을 미국에 이어 실시하게 되었다. 일본과 인도는 1차 아베 정권의 후임인 아소 정권에서 2008년 10월 안보협력공동선언을 발표하였다. 안보협력공동선언을 발표함으로써 인도는 일본과의 세 번째 동맹국가로 되었다. 2007년 3월 일본-인도 외무장관전략대화가 개최되었고, 2010년에는 미국, 호주에 이어서 일본은 인도와 외교·국방 각료협약(2+2)을 실시하였다. 2007년 10월 미국·일본·호주 3국 공동훈련이 처음으로 실시되었다.²²⁸⁾ 이후 일본은 호주·인도와의 안보협력관계 강화를 집중적으로 추진한다. 2009년 자민당 하토야마 정권에서 일본은 인도·호주 안보협력 행동계획을 개정하여 협력관계를 격상시켰다. 특히 1996년 미국에 이어서 2010년 호주와 물자·용역상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement,

226) 安倍首相インド国会演説(2007) "二つの海の交わり(Confluence of the Two Seas)". 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html [검색일 2015/9/4].

227) 일본 방위백서에서는 일본의 양자적 방위교류가 설명되어 있는데 2009년부터 일본-호주 방위교류가 한일안보협력에 앞서 언급되기 시작하였다.

228) 이 훈련은 미국 해군, 일본 해상자위대, 호주 공군이 P-3C 훈련이었다. 일본 방위성 홈페이지, 『日米豪3国間訓練について』 <http://www.mod.go.jp/m/news/2007/10/09.html> [검색일 2015/12/12].

ACSA)을 체결하였다.

요컨대 2000년대 중후반부터 일본의 전략적 관심이 동북아시아에서 전세계로 변화됨에 따라 동북아시아에 대한 지역적 관심도 또한 줄어들었다. 일본은 안보 전략의 목적을 위협이 아니라 국익으로 설정함으로써 동북아시아에서의 전략적 관심의 비중이 저하되었다. 이러한 경향은 2000년대부터 나타나고 있었으며 한 일안보협력 정체의 원인이기도 하였다.

(2) 미일동맹 견지의 절대성

2007년부터 2012년까지 일본 안보정책에서 주목해야할 점은 민주당 정권의 탄생이다. 2009년 8월 중의원 총선거에서 자민당의 역사적 참패로 인해 민주당으로 정권이 바뀌었다. 민주당 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리는 우애정신에 기반을 두는 「동아시아 공동체」구상을 내세웠다.²²⁹⁾ 동아시아 공동체 구상은 해양권익을 중요시하는 아베와 아소 정권에서의 안보전략과 다른 성격을 지니고 있었다.

우애 정신은 하토야마 유키오가 2009년 8월 30일 중의원 총선거 직전인 8월 10일 일본 월간지 *Voice*에 투고한 논문 『私の政治哲学(나의 정치 철학)』에서 유래된다. 하토야마의 논문의 요점은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째 그 동안 미국이 주도하는 시장원리주의가 인간을 "수단"으로 여겨왔으며 이를 수정하기 위해서 프랑스혁명의 슬로건인 "우애의 정신(the idea of fraternity)"로 회귀해야 한다는 점이고, 둘째, 이 우애 정신이 동아시아 공동체를 구축하는 기반이 된다는 것이다.²³⁰⁾ 마지막으로 이러한 국제협력의 새로운 구조를 구축하기 위해서는 과도한 내셔널리즘을 극복해야 한다는 점이다. 일본의 '경제적, 정치적 독립'을 지키기 위해서는 양자적 협조체제가 아니라 동아시아 통합과 집단적 안보체제를 구축할 필요가 있으며 이를 실현하기 위해서는 내셔널리즘을 극복해야한다고 하토야마는 보고 있었다. 하토야마의 「동아시아 공동체」구상에서

229) 동아시아 공동체구상은 2002년 자민당 고이즈미 정권이 제시했지만 그의 동아시아 공동체구상은 신자유주의적 이념에 입각한 경제적 '번영'을 추진하기 위한 지역협력체로 이해할 수 있다는 점에서 하토야마의 동아시아 공동체구상과 구별된다.

230) 하토야마는 2009년 APEC회담에서 '우애'가 박애를 의미하는 'Fraternity'로 번역되는 것에 반대적 입장을 밝히며 우애는 "자립과 공생"의 정신이라는 점을 강조하였다.

도 존재감을 증대하고 있는 중국이 위협으로 나타나고 있다는 점을 강조할 필요가 있었다.²³¹⁾ 그러나 위협에 대처하는 방법은 아베 정권과 차이가 있다. 「동아시아 공동체」 구상은 세계적인 지도력을 발휘하려고 하는 미국과 "패권국이 되 고자" 하는 중국 사이에서 일본이 처해있는 딜레마를 극복하기 위한, 즉 일본의 "경제적·정치적 독립"을 확보하는 대안적인 길을 제안했다는 점이다(鳩山由紀 夫 2009).

5장에서 살펴본 노무현 정부의 동북아균형자론과 하토야마의 「동아시아 공동체」구상의 실패과정은 이론적 동질성을 지닌다. 하토야마의 「동아시아 공동체」구상은 동아시아에서 자율적 행위자로 등장하겠다고 하는 노무현의 동북아균형자론과 비슷하게 보이지만 동북아균형자론은 과거 식민지 지배의 대한 강력한 안티테제가 내포되어 있다는 점에서 양자 사이에는 차이가 있다. 그러나 중국과 미국의 중개자로 행동하려고 하였던 하토야마의 「동아시아 공동체」구상과 일본과 중국 사이에서 균형자로 등장하려고 하였던 노무현의 동북아균형자론은 미국에게 동북아시아에서 새로운 질서를 형성하는 시도로 보였다. 노무현 정부 시기 한미관계가 일시적으로 악화된 것처럼 하토야마 정권의 탈미적 태도로 인해 미일관계 또한 악화되었다.²³²⁾

노무현 대통령이 2005년 6월 한미정상회담에서 일본의 식민지와 침략의 피해자로서 한국을 강조함으로써 기존에 새로운 질서형성을 지향하던 동북아균형자론을 대일강경노선의 방향으로 전환했던 것처럼 하토야마의 「동아시아 공동체」구상은 미일관계가 악화되자 애초의 안보전략 상의 독자성은 유실되고 지역협력 체에 한정된 공동체 구상으로 변화하였다. 이후 하토야마 총리는 아베 및 아소 정권에 이어 호주, 인도와의 안보협력 강화를 추진하게 되었다.

동북아시아균형자론과 동아시아공동체구상은 한국과 일본이 제시한 탈미적 안보전략의 대표적인 사례이자 좌절된 사례이다. 양 구상의 공통적인 취약성은 미국과의 안보동맹체제를 거슬렀다는 점에 있다. 미국과의 동맹관계 악화는 즉 양

231) 하토야마는 2005년 마에하라 세이지(前原誠司) 민주당의원이 중국위협론을 제기했을 때 이를 부정한 바 있지만 이는 그의 레토릭으로 봐야한다고 저자는 생각한다. 그의 「동아시아 공동체」 구상에 따르면 공식적 자리에서 중국을 위협으로 지적하는 것은 이는 곧바로 우애정신에 위반하기 때문이다.

232) 하토야마 정권 시기 미일관계가 일시적으로 악화된 다른 요인으로 후텐마(普天間)기지 이전문제과 한시법인 이라크 특별법에 따른 자위대의 인도양 미국 해군 급유 지원을 법적 유효기간이 마감된 것을 이유로 중지하였다.

국의 안보 약화와 직결될 수밖에 없었고, 그 결과 한국과 일본은 안보동맹의 강화로 복귀하게 되었다. 결국 호주·인도와의 안보협력 강화로 선회한 하토야마 정권은 미일관계 악화와 이에 따른 지지율 하락으로 인해 1년이 채 안되는 짧은 기간만에 교체되고 말았다.²³³⁾ 후임 간 나오토(菅直人) 정권 및 노다 요시히코(野田佳彦) 정권 또한 호주·인도와의 안보협력을 추진하게 되었다. 후술하겠지만 노무현 정부의 미국에 대한 비협조적인 태도 역시 2007년 주둔미군 유연성 합의를 계기로 변화되어 한국 정부는 한미관계 개선을 위해 노력을 기울이게 되었다. 노무현 대통령의 한미동맹 재조정 과정에 대해서는 3절에서 살펴보겠다.

요컨대 노무현과 하토야마의 사례는 대미 안보의존도가 높은 한국과 일본의 경우 안보정책의 자율성이 제한되어 있으며 따라서 정치지도자가 자율적인 정책 이념을 지니고 있다고 하더라도 도출되는 안보전략은 미국과의 동맹체제의 견지라는 점을 보여준다. 즉 일본과 한국의 안보전략에서 일차적 유인으로 적용되는 것은 미국과의 안보동맹체제이다. 그 결과 2006년 1차 아베정권에서 내세운 씨레인 방위전략이 하토야마의 「동아시아 공동체론」의 좌절 과정을 거쳐 미국과의 전략적 연관성으로 인해 일본의 전략방침으로 공고화되었다. 이 시기 미국은 이 전보다 더 아시아태평양지역의 다각적 안보협력에 힘을 기울이고 있었다. 자민당에서 민주당으로 정권교체가 일어난 후에도 일본은 호주·인도와의 전략적 이익의 공유를 강조하면서 해당 국가와의 안보협력을 강화를 추진하였다.

(3) 미일동맹의 질적 변화 : 세계전략의 동반자

2006년 9월 1차 아베 정권의 등장은 일본 외교안보정책의 전환점이 되었다. 2007년 방위청이 방위상으로 격상되었는데 이는 일본 외교정책에서 안보가 차지하는 비중이 증가하였다는 것을 의미한다. 무엇보다 일본의 세계안보전략의 등장은 이제 일본의 위협이 북한에 한정되지 않는다는 점을 의미한다. 국익 확

233) 후텐마 기지 이전문제 등을 비롯하여 대미관계 악화가 심각해짐에 따라 하토야마 정권의 지지율은 취임 당시 9월 72%에서 11월에는 61%까지 떨어졌으며 사퇴 직전 2010년 4월말에는 19.9%까지 떨어졌다(共同通信 2010/05/03). 당시 오키나와 미군 후텐마 기지 이전 문제의 해결 방법을 둘러싸고 미국과 일본의 갈등은 극에 달했다. 하토야마 총리가 사퇴를 발표한 민주당 양원총회(兩院總會)에서 총리사퇴 사유는 후텐마기지 이전문제와 본인의 정치자금문제 때문이라고 밝힌 바 있다.

보를 중시하는 능동적 이익 보호형 안보전략의 등장으로 인해 일본의 안보협력 국가를 선택할 수 있게 되었다. 1990년대 북한의 위협이 일본 안보정책에서 일차적 중요성을 차지하고 있었을 때 일본의 안보협력국가는 미국과 한국이었다. 이는 선택은 아니었다. 미일안보동맹의 견지를 국방의 절대적 기본 방침으로 삼고 있는 한 일본에게 미국과의 안보협력 강화는 선택이 아니라 필수적 조건이었다. 미국과의 안보협력 강화 과정은 미일안보체제의 재규정이라는 질적 변화를 걸쳐서 2000년대 중후반부터 지역적 범위를 넘어 세계전략의 동반자 역할로 심화되었다. 반면 한국과의 안보협력은 대북정책에 속하는 것이었다. 일본은 1990년대 이루어진 한일안보협력을 북한의 위협의 대응하기 위한 대북정책의 일환으로 추진하고 있었기 때문에, 즉 한국과의 안보협력에 대한 비전과 전략이 부재했기 때문에 대북정책의 기조가 변화될 때마다 그리고 미일동맹에서 질적 변화가 생길 때마다 한일안보협력의 중요성이 변화되었고 따라서 한일안보협력 형성의 메커니즘이 생겼다고 분석할 수 있다.

그러나 2000년대 일본의 안보정책에서도 새로운 위협의 출현으로 인해 기존의 군사적 위협 중심의 시각에서 국익을 중심으로 하는 시각으로 강조점이 이동했고 이에 따라 일본은 전략에 맞게 협력 국가를 선택할 수 있게 되었다. 물론 어떤 국가와 안보협력관계를 형성하든 이는 미일안보동맹을 거스를 수 없다는 것이 전제조건이었다. 중요한 것은 2000년대 후반부터 일본-호주, 그리고 일본-인도 간의 안보협력관계의 급속한 추진은 양자적 관계 강화와 동시에 미국을 포함한 3국간 동맹관계의 강화, 그리고 미국·일본·호주·인도라는 4국간 안보협력관계 강화의 형태로 나타난다는 점이다.²³⁴⁾ 2007년 이후 활성화된 이러한 다국간 공동훈련은 구난 목적의 훈련이 아니라 대잠수함 작전과 전술기동훈련을 비롯한 실전적 훈련으로 변화였다는 점을 강조할 필요가 있다.

일본의 새로운 안보전략의 등장은 일본이 미국과의 실질적 전략 동반자로 나

234) 일본은 호주·인도와 양자적 다층적 안보대화, 군부대 교류를 추진하는 것과 동시에 미국을 포함한 3자적 협력체제를 구축하고 있다. 미국-일본-호주 각료급 전략대화는 2006년 11월 이후 현재(2015년)까지 5회 실시되었다. 미국-일본-호주 국방장관회담은 2007년 실시되었으며, 미국-일본-호주 고급 실무자전략대화는 2007년 7월 이후 현재까지 4회 실시되었다. 일본은 미국과 인도 해군공동훈련 「마라발(Exercise Malabar)」에 2007년, 2009년 참석하였다. 미국-일본-인도-호주-싱가포르 해상 공동훈련 「마라발(Exercise Malabar) 07-2」는 2007년 9월에 실시되었다. 미국-일본-인도 국장급 안보대화 3국협회는 2010년부터 현재까지 7회 실시되었다.

타난 것을 의미한다. 일본은 냉전 시기부터 미국과의 안보체제를 국방의 기축으로 하였으나 이는 곧 NATO와 영국과 같은 실질적 전략 동반자관계는 아니었다. 일본은 국토를 미군에게 제공함으로써 국토방위를 시도하였으며 따라서 재일 미군기지는 전략적 전선기기로서 역할을 하였다. 즉 일본에게 미국과의 동맹관계는 실질적 의미로 존재한 것은 아니었다. 미국 안보정책에 대한 지지 즉 동맹국으로서의 역할은 자본을 제공하는 것에 한정되어 있었다. 그러나 1997년 「신가이드라인」 그리고 07대강의 책정은 자본 제공자로서의 일본의 역할을 한정적 전략적 동반자로 변화시켰다. 미일 간에서 공동작전 검토회의가 설치된 것을 그 사례로 지적할 수 있다. 자위대가 미국과 실전계획에서 함께 행동하게 된 것은 2000년대에 들어와서부터였다. 2000년대 9.11 이후 미국의 이라크 전쟁에 따른 자위대의 미군 후방지원 활동을 결정한 이라크 특별법은 일본의 자위대가 미국의 군사전략에 실질적 의미를 지니게 된 하나의 계기였다.

이러한 과정을 거치면서 16대강이 책정된 것은 일본이 미국의 세계전략과 실질적 동질성을 지니게 되었다는 것을 의미한다. 1970년대 제시된 일본의 방위력 정비 방침인 「기반적 방위력」은 1990년대 개념 수정을 거쳐 다시 등장하였으나 일본의 안보정책을 능동적 위협 대응형으로 전환한 16대강에서 "힘의 공백" 개념이 사라지자 형해화 된 채 안보 방침으로서의 의미를 잃게 되었다. 일본은 민주당 정권에서 2010년 다시 방위대강을 개정하였는데 2010년 방위대강(22대강)에서는 「기반적 방위력」 대신 「동적 방위력」이 제시되었다. 「동적 방위력」에서 일본은 "안전보장 과제와 불안정요인에 기인하는 여러 사태에 대하여 더 실효적인 억지와 대처가 가능하고 아시아태평양 지역의 안전보장 환경의 안정화와 글로벌한 안전보장 환경의 개선을 위한 활동을 능동적으로 할 수"있는 능력을 갖추게 되었다(日本 防衛白書 2011). 22대강에서는 해상교통로의 안전보장을 "무역입국인 우리나라의 번영을 위하여 해양의 안전 확보와 국제질서의 안전 등이 불가결"한 것으로 인식하여 "미국과의 공통된 전략 목표"를 공유하는 방침을 내세웠다(日本 防衛白書 2011). 2000년대 중반부터 일본은 미일동맹체제를 재규정해왔다. 2010년 22대강을 책정함으로써 미국과 일본의 동맹자 관계는 전략을 공유하는 실질적 전략적 동반자로 변모하였다. 일본과 호주·인도와의 안보협력관계 형성은 일본의 독자적 협력관계가 아니라 미국을 포함한 3국간 혹은 4국간 안보협력관계였다. 일본의 안보정책이 이러한 변모를 보이기 시작한 2006년 무렵부터 한일안보협력이 다시 활성화되었다. 그렇다면 2000년대 후반

부터 다시 활성화된 한국과의 안보협력은 이 시기 일본에게 어떤 전략적 의미를 지니고 있었을까? 이를 분석하기 전에 같은 시기 일어난 한미동맹의 재조정과정을 살펴보겠다.

3. 한미동맹 재조정

일본은 2000년대 미일안보동맹을 재규정했고, 또 국내적으로 새로운 안보전략이 등장하면서 위협에서 국익의 추구로 안보전략의 방향을 전환하였다. 한국 역시 부시 행정부의 세계전략이 변화됨에 따라 한미동맹의 재조정 과정을 겪게 되었다. 노무현 정부 초기 주한미군의 재배치와 감축문제는 대표적인 사례라고 할 수 있는데 최대 쟁점은 주한미군 전략적 유연성 문제라고 할 수 있다. 3절에서는 한국이 한미동맹을 어떤 방향으로 재조정하였는지에 대해 살펴보겠다.

(1) 한미동맹 전략적 유연성 문제

미국의 동아시아 전략이 변화됨에 따라 한미동맹의 '미래비전'을 모색하려고 하는 시도가 나타났다. 한미동맹의 미래비전의 과제는 전시작전통제권 전환과 주한미군 전략적 유연성 문제, 그리고 PSI 참여라고 할 수 있다. 그 중에서도 핵심은 전략적 유연성 문제였다.²³⁵⁾ 2004년 9월 FOTA가 마무리 되자 2005년 SPI회의가 구성되어 이러한 과제들을 포함하는 한미동맹의 '미래비전'이 논의되기 시작하였다. 한미동맹의 재조정을 논의하는 이 회의에서도 역시 전략적 유연성 문제가 쟁점의 하나였다.

전략적 유연성은 한미동맹의 목적과 관련이 있는 문제이다. 주한미군을 미국

235) 전시작전통제권 문제는 노무현 정권 시기 한미관계의 쟁점이었으나 2005년 9월 SPI에서 한국 쪽의 문제제기로 논의가 시작되었다(박선원 2010, 231). 2006년 9월 한미정상회담에서 전시작통제권 문제는 "군사적인 문제"로 합의가 되었다(이정철 2009b, 161). 결국 2006년 10월 제38차 한미연례안보협의회의에서 「전시작전권통제권의 한국군 전환을 포함하는 지휘관계 로드맵」이 합의되어 늦어도 2012년 3월 15일 이전에 전환한다는 것이 합의되었다. 2007년 2월 한미 국방장관회담에서 전환 시기를 2012년 4월 17일로 확정하였다(국방부 2012, 278). 그러나 2010년 10월 한미안보협의회의에서 「전략동맹 2015」가 서명되어 2012년 4월 17일로 확정된 전환 시기를 백지화하였다.

의 전략과 작전에 맞게 동원하여 한반도 안전유지에 한정되어 있는 역할을 확대한다는 것이 전략적 유연성 문제의 핵심이라고 할 수 있다. 즉 주한미군의 전략적 유연성을 인정한다는 것은 한미동맹의 목적의 변화를 의미하는 것이며, 이를 확대한다는 것은 미국의 전략적 동반자가 된다는 것이다. 노무현 대통령은 임기 후반까지만 해도 주한미군의 전략적 유연성에 대해 부정적 입장을 취하고 있었다.²³⁶⁾

전략적 유연성 문제는 FOTA회의에서도 한미 간의 현안으로 존재하고 있었다(국방부 2013). 2003년 노무현 정부의 출범과 동시에 미국은 한미동맹의 목적을 한반도 안전 유지(대북 억제 능력)에서 "지역안전 차원"으로 확대하는 것을 제안하였다(이종석 2014, 158). 노무현 정부는 주한미군의 역할이 평화유지가 아니라 "지역분쟁"에 개입하는 것을 우려하고 있었다(이종석 2014, 158). 전략적 유연성 문제가 한미 간의 주요과제로 부각된 것은 2005년이였다. 노무현 정부는 한반도의 안전 유지라는 한미상호방위조약의 목적을 내세워 이에 반대하였다(이종석 2014, 160).

이종석(2014)에 따르면 주목할만한 점은 한국이 한미동맹의 목적에서 지역적 개념을 확대하는 것 자체를 반대하는 것이 아니었다는 점이다. 노무현 대통령의 공군사관학교 졸업식 연설 직후 이종석 NSC 차장은 힐(Christopher R. Hill) 주한미국대사를 만나 다음과 같이 발언하였다.

한국은 기본적으로 미국의 전략적 유연성 개념을 받아들입니다. 그러나 전세계 200여 개의 국가가 있는데, 그중 동북아 지역의 분쟁에 주한미군을 투입하는 것은 받아들이기 어렵습니다. 그것만 제외하고는 문제가 없습니다. 즉, 200개 국가 중 나머지 196개국에 미국이 전략적 유연성을 보이는 것은 상관이 없습니다.

(이종석 2014, 163)

당시 노무현 정부가 미국의 전략적 유연성을 인정하면서도 동북아 지역에서의 분쟁에 주한미군이 개입하는 것에 부정적이었던 것은 말 그대로 한국이 지리

236) 노무현 대통령은 2005년 3월 공군사관학교 졸업식에서 "우리의 의지와 관계없이 동북아 분쟁에 휘말리는 일은 없을 것"이라고 발언한 바 있다(국방부 2013, 318).

적으로 가까운 국가 즉 동북아 지역에서의 분쟁에 연루되는 것을 두려워하고 있었기 때문이며 무엇보다 동북아 지역에서 '균형자'로서 자주적 지위의 확립을 목적으로 하고 있는 노무현 정부로서는 이를 받아들일 수 없었기 때문이다. 이 종석(2014)에 따르면 한미동맹의 전략적 유연성 문제는 미중 분쟁에 한국이 연루되는 것을 한국이 인정하는지가 핵심 문제였다. 그리고 이러한 한국의 우려는 급변사태가 발생하였을 때 그 때 합의를 이루는 방식으로 마무리되었다. 2006년 1월 9일 한미장관급전략대화에서 주한미군의 유연성을 인정하되 동북아 지역분쟁에 관해서는 한국과의 합의하에서 진행되는 것으로 마무리가 되었다.

반대로 여기서 중요한 것은 동북아가 아닌 다른 지역 즉 중동, 아프리카 등의 작전과 관련해서 미국은 한국과의 사전 합의 없이 공격 기점으로 사용할 수 있다는 것이다. 즉 주한미군의 역할을 한반도에서 미국의 세계전략으로 확대함으로써 한국은 일본과 같이 미국의 주작전기지로서의 역할을 지니게 되었다(국방부 2013). 한미동맹이 유연성을 갖추으로써 전략적 동맹자로 변화되는 시기는 2007년 노무현 정부 말기였다고 볼 수 있다. 한미동맹의 재조정은 2008년 이명박 정부에서 한미동맹의 강화라는 형태로 나타나 전면적 재조정을 맞이하게 된다.

(2) 한미동맹 재조정: 범세계적 한미동맹

(2-1) 이명박 정부: 한미동맹 재정의

이명박 정부는 시작부터 미국에 협조적이었으며 한미동맹 강화에 대한 강한 의지와 태도를 취하였다. 2008년 4월 한국 역시 한미정상회담에서 미국과의 동맹관계를 '전통적 우호관계'에서 '전략적 동맹관계'로 격상하였다. 이명박-부시 한미정상회담의 주요 의제는 한미동맹의 '미래비전'이었다. 한미 양국은 「21세기 전략동맹」을 구축함으로써 안보협력을 "지역 및 범세계"적으로 확대할 것을 합의하였다(한국 국방백서 2009). 즉, 2008년 4월 한미정상회담은 한미동맹의 중요한 전환점이라고 할 수 있다. 여기서 중요한 점은 첫째, 주한미군 감축 사업 중단하여 28500명 수준을 유지하는 것, 둘째, 미국의 대WMD전략에 대한 지지이다. 특히 미국의 대WMD 지지는 한미동맹이 범세계적인 역할로 전환하는데 필수적이었다고 볼 수 있다.

한미 양국은 2009년 「한미동맹 공동비전」을 발표하여 협력관계를 범세계적 차원으로 격상시키는 것을 재확인하고 이를 2010년 「한미 국방협력지침」으로 구체화하였다(국방부 2013, 302). 「한미 국방협력지침」은 한국이 PSI 구상을 지원하고 "양자-삼자-다자간 국방협력 강화, 해양안보 협력"의 강화라는 내용을 담고 있다(국방부 2013, 428). 무엇보다 중요한 것은 「한미 국방협력지침」에서 "한국의 안보 역할확대"에 따라 ① 북한 급변사태 등에 대한 작전계획의 발전, ② 국제안보 영역에서 한미안보협력 강화가 확인되었다는 점이다(국방부 2013, 281). 한국이 미국과의 전략적 동반자관계가 되었다는 것은 2009년 3월 「한·호주 범세계 및 안보 협력 강화에 관한 공동성명」의 발표와 이에 따른 한국·호주 군사정보포괄보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 그리고 상호군수지원협정(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)체결에서도 확인할 수 있다. 한국은 2010년 1월 한국·인도관계를 전략적 동반자관계로 격상하여 부장관급 외교-안보대화를 개시하였다.

(2-2) 한미관계와 미중관계

한미동맹을 지역적·범세계적 차원으로 확대하다는 것은 즉 미국의 아시아 동맹 국가와의 협력 강화를 의미한다. 다만 일본과 미국의 아시아태평양 다국 간 안보협력관계는 대중포위 전략과 대북전략으로 나눌 수 있다. 한국은 대중포위의 성격을 지니는 다국 간 군사훈련에 대해서는 신중한 자세를 보이고 있었다. 사실 한국이 PSI 구상 참여를 결심한 것은 이명박 정부의 취임 1년 이후 2009년 5월에 북한이 2차 핵실험을 실시하고 나서였다. 이명박 정부 출범 당시 한국은 한중관계의 강화를 시도하고 있었다. 이명박 대통령은 "국익 앞에서는 친미도 친중도 없다"고 발언하여 '실용주의'적 관점을 강조하고 있었다(김관옥 2013, 88). 이른바 「창조적 실용주의 외교」는 "인식적 요소보다는 물질적 국가이익에 근거해 대외정책"을 추진한다는 의미를 담고 있었다(김관옥 2013, 88). 한국의 입장에서 중국은 6자회담의 참여국이며 남북관계를 고려할 때 중국과의 관계 강화는 한국으로서 전략적 유효성이 있는 선택이라 할 수 있다. 그러나 한국에 입장에서 한중관계는 2000년대 후반 한미관계의 강화로 한국이 미국의 대중전략의 동반자가 될 가능성이 높아지면서 문제가 될 소지를 안고 있었다. 이 시기

미국은 지역적 다자적 동맹관계의 강화를 추진하고 있었으며 이에 대한 참여는 한국이 이 전략의 당사자 중 하나가 될 것을 의미하고 있었다.

한미정상회담 한 달 후인 2008년 5월 이명박·후진타오 한중정상회담에서는 한중관계를 '전면적 협력동반자 관계'로부터 '전략적 협력동반자 관계'로 격상시켰다(이성일 2010, 186). 한중정상회담에서 중국은 "한미동맹은 냉전의 산물"이라고 언급하면서 한미동맹의 강화를 견제하였는데 한국은 같은 날 미국으로부터 PSI구상 참여 요청을 받은 바 있다(김관옥 2013, 76). 한미관계의 강화는 전략적 목표의 최우선 사항이었으나 이명박 정부의 「신아시아 외교」는 한미일 동조체제와 함께 한중관계의 강화도 담고 있었다. 이명박 대통령은 대외정책에서 PSI구상과 MD구상에 참여를 적극 검토하고 있었으나 한국은 한중관계의 악화 역시 원하고 있지 않았다.

그러나 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 그리고 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격사건은 이후 한국의 대중정책의 전환을 가져왔다. 중국은 북한 핵실험에 대한 항의문을 발표하였으나 유엔 안전보장이사회 결의 1874의 내용을 둘러싸고 한미일보다 유화적 태도를 보여 조정은 난항을 겪었다(寺林 2009, 71). 결정적인 것은 천안함 피격사건에 대한 중국의 반응이었다. 미국과 일본은 대북 경제제재를 발표하였으며 특히 미국은 "매우 적극적이고 공세적인 입장"을 보인 반면 중국은 한미연합훈련에 반발하는 등 "동맹국인 북한을 감싸고 지원하[는]" 태도를 취하였다(서진영 2011, 150). 잇따른 북한의 군사적 도발과 중국의 친북적 태도는 이명박 정권으로 하여금 대북강경정책과 대미협조노선을 향하게 하였다. 서진영(2011, 150)에 따르면 한국과 '전략적 협력동반자 관계'에 있는 중국은 "북-중 동맹의 건지가 중국의 핵심적 안보이익이란 관점"에서 북한을 선택하였다. 이성일(2010, 217)은 한중간의 '전략적 협력동반자 관계'는 중국의 입장에서 보면 중미관계나 중일관계처럼 세계적 혹은 지역적 차원의 전략적 관계가 아니라 "쌍무적인 차원의 동반자 관계"에 있다고 주장한다. 반대로 미국과 일본은 대북경제제재를 실시하는 등 한국과의 공조체제를 강조한 바 있다. 천안함 피격사건 이후 처음으로 개최된 한중 정상회담에서도 역시 중국은 "강도 높은" 대북제재에 대해 부정적 입장을 취하였다(조선일보 2010/05/29).

요컨대 이명박 정부 시기 한국은 한미동맹을 범세계적인 전략적 동반자관계로 격상시킴으로써 일본과 같이 미국의 세계전략의 일환으로 기능하게 되었다. 한미동맹의 전환은 2000년대 말과 2011년까지 한일안보협력의 틀로 작용하였

다.²³⁷⁾ 한국과 일본은 미국과의 동맹관계의 재조정을 거치면서 다시 안보협력을 적극적으로 추진하게 되었는데 이 시기의 안보협력은 어떻게 해석할 수 있는지 다음부터 살펴보겠다.

II. 한일안보협력의 질적 변화

이처럼 한국과 일본이 미국과의 동맹관계 재규정을 마친 시기가 2000년대 후반이었다. 한국과 일본은 2007년부터 다시 안보협력관계를 활성화하기 시작하였다. 이를 어떻게 볼 수 있을까?

1. 한미일 안보협력의 활성화

2007년 2월 김장수 국방장관은 일본을 방문하여 규마 후미오(久間章生) 방위성장관과 국방장관회담을 2년만에 실시하였다. 2007년부터 2011년까지 한일안보협력의 활성화는 2007년 한일국방장관 회담부터 시작되었다. 한일 양국은 국방장관회담에서 기존의 긴급연락체제 외의 한국 합동참모본부와 일본 통합막료간부운용부장 사이에서도 새로운 긴급연락체제를 구축하기로 합의하였다. 이 회담을 계기로 하여 정제되어 있던 군부대간 상호 방문과 대화채널의 재개가 이루어지게 되었다는 점을 지적할 수 있다. 2007년 3월 사이토 타가시(齋藤隆) 통합막료장이 방한하여 김관진 합동참모의장과 회담을 가졌고, 6월 송영무 해군참모

237) 2015년 현재 한국은 동아시아 질서에서 미묘한 입장에 서 있다. 중국을 위협으로 인식하는 미국, 일본과 한국은 전략적 이익이 완전히 합치되지 않는 상황에서 한국은 한일안보협력보다 한미일 안보협력을 추진하고 있다. 중국과의 대결 자세를 보여주고 있는 일본과 양자적 안보협력을 적극 추진한다면 이는 한중관계에 악영향을 끼칠 가능성을 내포한다. 즉 한일안보협력은 한국에 있어 동아시아에서 중국 대 일본이라는 불안전요인이 심각해지는 이른바 '중국 리스크'를 증가할 잠재적 요인으로 작용한다. 반면 한미연합안보체제가 안보정책의 기축인 한국에 있어 전략적 동반자로서의 한미일 안보협력은 미국과의 협력관계 유지라는 측면이 작용한다. 물론 한미일 안보협력 역시 '중국 리스크'를 대폭 감소시킬 것은 아니다. 보다 중요한 것은 중국의 반응이 전략적 변수로 작용하는 한국에게 한일안보협력과 한미일 안보협력의 전략적 차이성이 존재한다는 점이다.

총장이 방일하여 요시카와 요시카와 에이지(吉川榮治) 해군막료장과 회담을 가졌다. 2007년 12월에는 과장급이라는 낮은 실무자 레벨의 안보대화인 국방정책 실무회의 작업부회가 개최되어 이후 정례화되었다.

2007년에는 2006년까지 정제되었던 군부대간 상호교류가 재개되었다. 9월 해상 자위대 연습함대가 12월 한국 해군 순항 훈련함대가 상호 방문하였다. 6월 한일 수색·구난 공동훈련이 실시되었다. 6월 항공자위대 서부항공방면대 사령관이 처음으로 한국을 방문하고 2008년 5월에는 한국 남부전투사령관이 일본을 방문하였다. 2007년 10월 한일 양국의 국방·외교 당국이 참여하는 한일안보정책협의회가 4년만에 열렸으며 12월에는 과장급 한일 국방정책실무회의 작업부회가 처음으로 실시되었다.²³⁸⁾ 한일 군부대 간과 실무급 안보대화, 양국 군부대 상호방문, 다국적·양자적 공동훈련은 2008년에도 계속 실시되었다. 특히 군 중 양간부뿐만 아니라 지방 기지 간부, 한일 군 간부 후보생, 부사관 간의 교류가 활성화되었다.

2008년 이명박 정부 취임 이후 처음으로 개최된 이명박·후쿠다 한일정상회담에서 역사문제에 관한 언급이 사라지고 「한일신시대」가 발표되었다. 이 회담에서 노무현 정권에서 중단된 양국 정상 간의 셔틀외교를 부활시키는 것이 합의되었다. 「한일신시대」는 "한일 양국이 역사를 직시하여 미래에 대한 비전을 가지고 국제사회에 함께 기여함으로써 양국관계를 더 성숙한 파트너십 관계로 확대"하는 것을 의미한다.²³⁹⁾ 이명박 정부에서 '미래지향적' 한일관계 대신 '성숙한 파트너십 관계'가 한일관계의 관계성을 규정하는 구호로 등장하였다. 2009년 4월 23일 이상희·하마다 가즈야스(浜田靖一)방위대신 사이의 한일국방장관회담에서 「한일 국방교류에 관한 의향서」가 체결되었다. 이 의향서는 "정례협의체 운용, 인적교류, 교육교류, 공동훈련 등을 포괄적으로" 규정하였다(한국 국방백서 2010, 74). 이 회담에서 한국과 일본은 해외활동에서의 교류를 확대할 것을 합의하였다. 예를 들어 한일 양국은 소말리아 해적 단속을 위해 해군을 파견하고 있는데 현지에서의 교류에 대해서 논의가 되었다.²⁴⁰⁾ 2010년부터 한일 국방

238) 2007년도 한일 안보협류에 관해서는 2008년도 일본 방위백서 참조.

239) 일본 외무성 홈페이지, 『日韓共同プレス発表』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/visit/0804_2_pr.html [검색일 2015/9/7].

240) 한국은 "국제해양 안보확보와 한국 선박과 국민"보호를 목적으로 2009년 3월부터 소말리아 해역에 청해부대를 파견하고 있다.

차관급 회담이 정례화되었으며 2011년에는 한일 공동 수색·구난 훈련이 실시되었다.

이명박 정권 이후 한일 양국은 한일 군부대 교류, 실전적 군사훈련 실시, 국방수비를 포함하는 간부·비간부 인사 대화채널의 확대를 추진해왔다. 특기할 것은 2011년 김관진-키다자와 도시미(北澤俊美) 한일 국방장관회담이다. 이명박 정부 이후의 이러한 한일안보협력의 심화를 배경으로 한일 양국은 실질적 군사협정 체결을 향해 움직이기 시작하였다. 이를 기반으로 하여 "한일 방위협력을 미래 지향적으로 발전하여 이른바 한일방위협력의 신시대"를 열도록 협력관계를 강화해나갈 것을 합의하였다. 이에 따라 한국과 일본은 GSOMIA와 ACSA 체결을 향한 양국 협상을 개시하기로 결정하였다. 이는 1990년대부터 시작해온 안보협력이 군사협정체결이라는 법적 구속력을 지니는 방식으로 가시화되는 역사적인 합의라고 할 수 있다. 그렇다면 이 2000년대 후반부터 다시 활성화된 한일안보협력은 1990년대 한일안보협력과 같은 맥락에서 이해할 수 있을까. 그렇지 않다. 2000년대 후반의 한일안보협력은 1990년대에 비해 질적 전환이 있었다. 즉 미국의 공식적 등장이다. 2007년 이후, 특히 2009년부터의 한일안보협력은 미국 세계전략의 전략적 동반자로서의 협력으로 이해해야 한다.

2009년부터 한일안보협력은 양자적 형태뿐만 아니라 한미일 3자 안보협력의 형태로 나타나기 시작하였다. 한미일 3국의 국방부 차관보급 회의인 한미일 안보회의(Defense Tri-lateral Talks, DTT)가 2008년에 2002년 이후 6년 만에 개최되었다.

2009년 12월 한일 국방차관급 회담에서는 한미일 3국 안보협력의 전략적 의의는 크며 한일 간의 안보협력은 물론이지만 보다 한미일 3국 안보협력의 심화에 대해 집중적으로 논의되었다. 2010년 6월에 개최된 한미일 국방장관회담에서 군사정보 공유, 핵무기와 대량살상무기 확산에 관한 PSI 분야에서 한미일 3국 간의 협력이 확인되었다.

한일 양국은 다국 간 해상군사 훈련 RIMPAC에 일본은 1980년부터, 한국은 1990년부터 참가하고 있었다. 미국과 태국이 주진하는 다국적 연합 군사훈련 「코브라 골드(Cobra Gold)」에 일본은 2005년부터, 한국은 2009년부터 참가하기 시작하였다. 2010년 미국 공군의 실전적 공중군사훈련 「레드 플레그(Red Flag)」에 한국은 16년만에 참여하게 되었다. 일본은 1996년부터 참여하고 있다. 지적할 것은 이 시기 한미일 안보협력은 다국적 안보협력의 형태로 진행되었다

는 점이다. 2009년 5월 ARF 재해구원 실동연습(ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercises, ARF-DiREx), 2010년 2월 코브라 골드, 6월 RIMPAC, 8월 서태평양 잠수함 구조훈련(Pacific Reach Ex) 등이 실시되어 한국과 일본은 다국적 군사훈련에 함께 참여하였다.

2010년에는 한일 양국은 미국과의 공동훈련에 참관하게 되어 실질적으로 한미일 3자적 군사훈련이 시작하였다. 한국과 일본이 미국과의 양자적 군사훈련을 참관하는 것은 처음이었다. 2010년 7월 일본은 한미 연합군사훈련을 참관하였고, 10월 한국은 미일 공동야외기동훈련을 참관하였다.²⁴¹⁾ 일본이 참여한 한미 연합군사훈련(Invincible spirit)은 3월에 일어난 천안함 피격사건 이후 처음으로 개최된 대규모 한미 연합군사훈련이었다. 또한 노무현 대통령이 부정적 입장을 취하였던 PSI 훈련에도 이명박 정부부터 참여하게 되었다. 2010년 10월 한국이 처음으로 주도하는 PSI 훈련 「동방의 노력 2010」이 실시되어 미국과 일본, 그리고 호주를 비롯한 14개국이 참여하였다.

한미일 3국은 이명박 정부의 등장과 함께 다시 대북 공조체제를 취하게 되었다. 이는 김대중 정부에서의 한미일 공조체제와 질적 차별성을 지닌다. 첫째, 김대중 정부 시기 한미일 공조체제는 대북정책에 한정되어 있었다는 점이다. 그리고 그 시기의 한미일 공조체제는 미국의 범세계적 전략의 동반자관계의 성격을 지니는 것은 아니었으며 대북정책의 조정을 위한 지역적이며 한정적인 정책조정 체제라는 성격이 컸다. 김대중 정권 시기 한일 양국은 '미래지향적'관계라는 구호 하에서 안보협력을 추진하고 대북 공조도 이러한 맥락에서 진행된 것이지만 미국과의 전략적 동질성이 꼭 필요한 것이 아니었다. 둘째, 2000년대 후반부터의 한일안보협력의 특징은 실전적 공동군사훈련이 시작되었다는 점이다. 그리고 그 훈련에는 미국이 동참하고 있었다. 한미일 국방 당국간의 대화채널의 정례화를 비롯하여 한일안보협력은 곧 한미일 안보협력의 형태로 나타난 것이다.

241) 한국이 참여한 합동통합연습은 미국과 일본의 육군·해군·공군이 참여하는 통합적 군사훈련이다.

<표 10 전환기 한미일 안보협력 실적(2009~2012)>

내용	횟수	실시날짜(장소)
한미일국방장관회담	2회	2010년 6월(싱가포르), 2012년 6월(싱가포르)
한미일국방실무회의	3회	2008년 11월(워싱턴), 2009년 7월(도쿄), 2012년 1월(도쿄)
다국적 군사훈련	9회	2009년 5월, 2010년 2월, 2010년 6월, 8월, 9월, 10월, 2011년 2월, 2012년 2월, 8월
대미공동훈련 상호참관	2회	2010년 7월, 2010년 12월
한미일 해상공동훈련	1회	2012년 6월

출처: 방위성 홈페이지, 2011년~2013년 방위백서를 기반으로 필자 작성

<표 11 한일안보협력 전환기(2007년~2012년) 협력 실적>

내용	횟수	실시날짜(장소)
국방장관회담	6회	2007년 2월(도쿄), 09년 4월(도쿄), 6월(서울), 2010년 6월(싱가포르), 11년 1월(서울), 6월(싱가포르)
한일안보대화	4회	2007년 5월, 10월, 08년 11월, 09년 12월
국방정책실무회의	5회	2007년 7월, 08년 7월, 09년 10월, 10년 7월, 2011년 7월
국방정책실무회의 작업부회(과장급) ※2007년 신설	4회	2007년 12월, 08년 12월, 09년 10월, 2010년 12월
방위사무자관 방한	2회	2009년 6월, 2011년 11월
방위정무관 방한 ²⁴²⁾	2회	2009년 12월, 2010년 7월
국방차관 방일	1회	2010년 12월
국방차관회담	1회	2011년 11월(서울)
수색구난훈련	3회	2007년 6월, 09년 7월, 2011년 11월
합동참모부의장회담	4회	2007년 3월(서울), 08년 4월(도쿄), 2010년 2월(서울), 2011년 10월(도쿄)
해군참모총장 상호방문	3회	2007년 6월(방일), 08년 10월(방한), 2010년 4월(방한)
육군참모총장 상호방문	3회	2007년 3월(방한), 09년 8월(방일), 11월(방한)
공군참모총장 상호방문	3회	2008년 4월(방일), 09년 7월, 10월(방한),

출처: 2009년~2013년 일본 방위백서를 기반으로 필자 작성

242) 2009년 12월 일본 방위정무관(국회의원) 방한하여 국방부장관, 국방차관, 통일부장관과 회담을 가졌다. 또한 2010년 7월 방한에 즈음하여 국방부장관, 청와대 외교안보주석 비서관과 회담을 가졌다.

2. 일본

(1) 씨레인 방위의 중요성

2000년대 미일동맹의 재정의, 그리고 16대강과 22대강의 책정을 통해서 미국의 세계전략과 국익 확보 중심의 안보전략을 제시한 일본은 호주·인도와의 안보협력관계를 구축하기 시작하였다. 이 배경에는 일본의 주된 위협인식이 북한에서 국익의 확보로 변화했고, 이 과정에서 씨레인(남·동 중국해와 인도양의 해상교통로)의 안전 확보가 안보전략에서 우선순위를 점하게 되었다는 점을 지적할 수 있다.

상술했듯이 일본의 미국을 포함한 인도·호주와의 안보협력 추진에는 씨레인 방위라는 전략적 목표가 현저히 나타나고 있다. 호주, 인도와의 공동군사훈련은 주로 해상훈련에 집중되어 있다. 씨레인 방위전략은 남·동 중국해에서 존재감을 증가하고 있는 중국을 경계하는 목적으로 전개되어 있으며 미국, 일본, 호주, 인도와의 안보협력관계는 실질적인 대중 포위망이라고 할 수 있다. 2010년 중의원 오카다 가츠야(岡田克也) 외무대신은 소신표명연설에서 "[아시아태평양 지역에서] 중국이 불투명한 상태에서 추진하는 군사력의 근대화를 비롯한 불확실성, 불안정성이 여전히 존재"한다고 발언하여 중국에 대한 일본의 불신을 밝혔다.²⁴³⁾ 투명성이 낮은 중국의 군사력 증가에 대한 일본의 불신은 기존의 센카쿠(다오위다오) 열도 영토문제와 2004년부터 추가된 동중국해 가스전 개발 문제로 인해 더 커졌다. 2005년 방위백서에서 중국 해양활동에 대한 우려가 명기되기 시작하였다. 일본이 씨레인 방위전략을 추진하면서 호주, 인도와의 안보협력관계가 더욱 중요해졌는데 이는 2009년 일본 방위백서에서 한일안보협력보다 일호(日豪) 안보협력의 항목이 먼저 언급되기 시작하였다는 점에서도 알 수 있다.

(2) 북한 위협의 인식 변화

그렇다고 해서 북한의 위협이 완전히 사라진 것은 아니었다. 북한은 2009년 3월 12일 국제 해사 기구(International Maritime Organization, IMO)에 '시

243) 2010년 3월 9일 제 174회 국회 중의원 안전보장위원회 오카다 외무대신 발언.

험통신위성'의 발사를 사전 통보하였다. 이에 대해 일본은 '시험통신위성'을 미사일로 간주하고 「탄도미사일 등에 대한 파괴조치 명령」을 처음으로 발표하여 SM-3 탑재호위함과 PAC-3 부대를 배치시켰다. 북한은 4월 5일 '인공위성'을 발사하였다. 일본은 북한 국적 선박의 일본 입항과 대북 수출입 금지조치를 연장하는 대북경제제재 조치를 발표하였다. 이어서 북한은 5월에 2차 핵실험을 실시하였다. 여기서 볼 수 있듯이 일본에게 북한은 여전히 일본을 포함한 "동아시아 전역의 안전보장에 중대한 불안전요인"으로 존재하고 있다(日本 防衛白書 2010). 그러나 이 시기에 이르러 북한의 위협에 대한 인식은 이제 일본 본토에 대한 것에서 벗어나 미국과의 대WMD전략이라는 범위로 전환되었다.

고이즈미 정권 때 일시적으로 활성화된 북일협상은 2007년 제6차 6자회담의 결렬이후 정체되어 있었다. 2007년 3월 북한과 일본의 국교정상화를 위한 실무 회의가 하노이에서, 이어서 9월에는 울란바토르에서 열렸다. 여기서는 납치문제와 과거청산 두 가지의제 논의되었다. 그러나 북한은 납치문제가 이미 해결되었다는 입장만을 내세웠고, 일본은 북한이 식민지 지배 등 과거청산 요구를 포기하고 납치문제를 조사한다면 이에 병행하여 대북경제지원을 실시하는 이른바 「일괄해결, 경제협력 방식」을 추진한다는 입장에서 물러서지 않으면서 양자 간의 입장 대립이 현격하게 나타나 결국 별다른 성과를 내지 못했다.²⁴⁴⁾ 북일접촉에서 더 이상 안보에 대한 논의가 제기되지 않았다는 것은 북일 양자관계에서 안보와 국내문제의 해결 사이의 괴리가 확고해졌다는 것을 의미한다. 그 동안 6자회담이 개최될 때 일본은 북일 접촉을 도모할 수 있었는데 2007년 이후에는 접촉의 빈도가 줄어들었다. 일본 국내에서 납치문제는 여전히 대북정책에서 우선적 위치를 차지하고 있었으나 대북 접촉이 어려워지면서 비공식적인 관계자 접촉의 형태로 진행하게 되었다. 이처럼 납치문제 해결의 실마리를 잃기 시작하면서 일본의 대북정책에서 안보가 차지하는 비중이 커졌다.

이러한 맥락에서 이명박 대통령이 2009년 5월에 미국의 PSI구상 참여를 표명한 것은 일본에게 한국과의 안보협력의 필요성을 부각시켰다. 뿐만 아니라 PSI 참여는 한국이 일본과 미국이 추진하는 대WMD전략에 포함되었다는 것을 의미하여 따라서 한미일 3국의 안보강화의 길이 열린 것이었다. PSI구상에서 실시되는 군사훈련은 북한을 대상으로 하고 있었다. 이 시기의 한일안보협력은 1990

244) 일본외무성 홈페이지, 『第1回「日朝国交正常化のための作業部会」の概要』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka.html [검색일 2015/9/8].

년대와 달리 일본의 확고한 전략 속에서 추진되는 것이었다. 이는 일본 입장에서는 2000년대 중반부터 일본이 미국의 세계전략 동반자로서 추진해온 호주·인도와의 안보협력과 같은 차원에서 한일안보협력이 추진된다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 한일안보협력의 추진을 뒷받침한 것은 바로 2000년대 후반부터 일본과 함께 대중전략을 추진하면서 동아시아에서의 다자적 동맹관계의 강화를 원한 미국이었다.

3. 미국: 한일안보협력의 추진자

2006년 국무부와 국방부를 개편함으로써 아시아태평양 지역 국가와의 동맹 관계 강화를 내세운 부시 행정부는 한일관계의 악화라는 현안에 직면했다. 해당 지역에서 한국과 일본은 미국에게 전략적 중요성을 지니고 있는 국가였다. 이러한 미국의 인식은 QDR2006에서도 나타나고 있다. 미국은 안보협력이 정체되어 있을 뿐만 아니라 서틀외교도 단절된 상태에 있는 한국과 일본의 관계 개선을 원하기 시작하였다.

2006년 11월 APEC 정상회담에서 한미일정상회담이 열렸다. 이 정상회담에서 부시 대통령은 동아시아에 대한 관여의 필요성을 주장하고 노무현 대통령과 아베 총리는 "한미일 3국이 동북아시아의 안전과 번영을 위한 긴밀한 협력의 중요성에 관한 인식"을 공유하고 있다고 발언하였다.²⁴⁵⁾ 그리고 이에 대한 노무현 대통령의 발언에서 일본과의 안보협력관계의 재강화를 인정하고 있다는 점을 주목해야한다. 노무현 정부 말기 대일정책의 변화에 대해서 후술한다. 중요한 것은 노무현 대통령이 임기 말기 대미협조적 태도로 바뀌면서 한일안보협력을 다시 시도하게 되는데 이는 오바마 정부에서 한미일 안보협력관계 강화의 형태로 나타난다는 점이다. 오바마 정부도 부시 행정부 후기와 같이 아시아 관여정책을 추구했다. 2000년대 초반부터 중반까지 부시 행정부는 세계전략의 방점을 중동에 두고 있었으며 아시아에 대한 관여를 내놓은 것은 아니었다.²⁴⁶⁾ 1990년대

245) 일본외무성 홈페이지, 『日米韓首脳会談(概要)』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/apec_06/kaidan_jusk.html [검색일 2015/9/10].

246) 부시 행정부는 2006년 국방부·국무성을 재편하여 유럽, 중동에 중심적으로 배치 하던 외교관을 아시아 지역으로 충원하였다(NSS2006).

중후반 일본은 미국과 「신가이드라인」·「주변사태법」을 제정하였는데 일본으로서는 북한의 위협에 대응하기 위해서 미국과의 실전적 대비 계획을 마련할 필요가 있었다. 한편 1995년과 1996년에 일어난 제3차 대만 해협위기는 동아시아 지역의 불안전 요인이 북한뿐만이 아니라는 점을 미국에게 깨닫게 한 사건이었으며 이후 중국의 부상을 염두에 둔 아시아전략의 일환이 바로 미일동맹 강화였다(外岡 et.al. 2001, 504).²⁴⁷⁾ 2000년대 한미동맹 재조정 과정에서 주한미군의 전략적 유연성 문제가 부각되었을 때 한국은 파병지역에서 동북아시아 지역을 배제할 것을 요구하였다. 이종석(2014, 165)은 그 당시 미국이 한국에게 유연성 문제를 제기한 목적은 동북아지역을 상정하였기 때문이라고 회고한 바 있다.

부시 후기부터 시작된 아시아 태평양 지역의 다자적·양자적 동맹관계 강화의 움직임은 오바마 행정부에서 지속되었다. 오바마 대통령은 2009년 11월 미일정상회담을 위해 일본을 방문하였고, 방일 기념 연설에서 미국의 아시아 정책에 대한 구상을 밝혔다. 여기서 오바마 대통령은 미국이 이사이 태평양 지역에서 다자적 협력관계를 강화해나갈 것임을 분명히 하였으며 "미국이 아시아 태평양 국가 중의 하나"라는 인식 하에 이 지역에서 "미국의 리더십을 유지·강화해나갈 결의를 표명" 하였다.²⁴⁸⁾ 동시에 미중관계를 적대적 관계로 규정하지 않고 중국과의 파트너십 관계를 형성하는 것의 중요성을 강조하였다. 하지만 미국이 지역적 관여를 강화하고자 한 의도에는 중국의 지역적 영향력 확대에 대한 경계가 깔려 있었으며 따라서 미국은 2009년부터 대중 양면전략(Hedging Strategy)을 추진하게 되었다.

아시아 태평양 지역에서 다자적 동맹관계의 강화를 추구해온 미국은 한국에서 이명박 정부로 정권교체가 이루어지자 곧 한국과 일본 사이에 안보협력 강화를 중재하는 역할을 수행하게 되었다. 미국의 입장에서는 한국과 일본의 양자적 안보협력관계보다는 미국을 중심으로 하는 삼각동맹의 구도를 염두에 두고 있었다. 이러한 미국의 전략적 의도는 미군 최고위급의 발언에서도 나타나고 있다. 2008년 9월 SPI에서 미국은 한국에게 한일 "군사협력"을 "강력하게 요청"한 바

247) 소토오카(外岡 et.al. 2001, 504)는 조셉 나이에 대한 인터뷰에서 그가 1990년대 후반의 미일동맹 재조정이 중국을 염두에 두고 진행된 것을 인정하면서도 이는 대중 봉쇄전략이 아니며 중국에 대한 적대적 행위가 아님을 강조한다.

248) 일본외무성 홈페이지, 『オバマ米国大統領による米国の対アジア政策演説』, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_0911/asia_sp.html [검색일 2015/9/10].

있었다(김종대 2012, 69). 2009년 마이클 멀린(Michael Glenn Mullen) 미국 합참의장은 "한국과 일본이 과거 문제를 초월해 한·미·일 3국의 연합훈련이 실현되도록 노력해야 한다"고 언급하고 "중국을 강도높게 비판하며 한·미 훈련에 일본이 참가하길 희망한다"고 주장하였다(중앙일보 2009/12/14). 멀린 의장의 주장은 2010년 7월과 한일 양국이 미국과의 공동훈련을 서로 참관하는 형태로 실현되었다.

2007년 다시 활성화하기 시작한 한일안보협력은 2009년 한미일 공동훈사훈련의 형태로 나타났는데 이 배경에는 미국이 한국·일본과의 동맹관계를 재조정하고 양국을 세계전략에 편입한 결과로 볼 수 있다. 그리고 미국 주도의 한미일 안보협력은 미국이 중개하는 방식으로 나타나고 있다.

4. 한국

(1) 대북정책과 한일관계의 변화

한일안보협력은 노무현 정부 말기 2007년부터 다시 활성화되었다. 고이즈미 총리가 2006년 사퇴하고 아베 정권이 출범한 이후 일본에 대한 한국의 태도는 변화하기 시작하였다. 2006년 11월 한미일정상회담에서 한미일 협력관계의 중요성을 발표한 노무현 대통령은 기존의 대일강경노선을 수정하기 시작하였다. 한일안보협력 활성화의 계기가 된 2007년 1월의 한일국방장관회담, 그리고 10월의 남북정상회담 이후 11월에 개최된 노무현·후구다 한일정상회담에서는 역사문제에 대한 언급이 사라졌으며 납치문제에 대한 한일 간 협력이 예전보다 더 강조되었다.

왜 노무현 정부는 대일강경노선을 유화하였을까. 이 전환은 노무현 정권의 대외정책 전환과 관련이 있는 것으로 보인다. 노무현은 2007년 4월 한미FTA를 전격적으로 체결하는 등 "좌깜박이 우회전"하였다(이정철 2009, 164). 이정철(2009, 163)은 이를 "자율성을 추구"해 왔던 한국이 "미국의 의구심을 해소시키는데 모든 외교력을 집중[시킨]" 결과로 보고 있다. 강원택(2008, 82)은 집권당이 정책결정과정에서 소외됨으로써 정책 일관성을 유지하는 데 정당의 영향력이

"대통령에 미치지 못하였다"고 분석한다. 반대로 유시민은 『시사IN』과의 인터뷰에서 "좌측 깜빡이 넣고 우회전한 게 아니고, 좌회전을 하긴 했는데 90도로 못하고 직진 비슷하게 좌회전을 한 거다"라고 발언하여 노무현 정부 말기의 정책변화를 변명한 바 있다(시사IN 2010/03/26).²⁴⁹⁾

확실한 것은 한국은 '우회전'으로 궤도 수정을 할 수밖에 없게 되었다는 점이다. 노무현 대통령의 대외정책에 변화가 명확히 나타난 것은 2006년 11월의 한미일정상회담 때부터로 볼 수 있다. 노무현 대통령은 10월 9일 북한 핵실험 이후 미국의 압력에도 불구하고 11월 13일 PSI불참을 선언하였는데 그 직후에 개최된 한미일정상회담에서 미국의 반응은 불참 선언 시와 달리 한국에 우호적이었다.

그 배경에는 한미 양국의 중요 인사 교체가 있었다.²⁵⁰⁾ 미국은 럼스펠드(Donald Henry Rumsfeld) 국방부 장관 사임 이후 대북정책을 유화적으로 전환하는 경향을 보이기 시작하였으며, 반면 노무현 정부는 2006년 10월 25일 자주적 국방정책을 추진해 온 노무현 대통령의 '참모'인 이종석 통일부 장관과 윤광웅 국방부 장관이 사퇴하여 외교정책 담당 주요 인사가 교체되었다.

노무현 정부의 외교정책결정 과정에서 권한을 행사한 것은 관료가 아닌 NSC 사무처였다. 노무현 대통령의 참모로 기능한 NSC 사무처는 "외교·안보정책의 통합·조정"의 역할을 하였는데, 이처럼 NSC 사무처에 결정 권한이 집중되는 결정방식은 국회의 비판을 받아 2006년에는 그 역할과 부처 규모가 축소되었다(곽동진 2011, 8; 윤태영 2010, 242). 2006년 5월 안보정책조정회의가 정책결정의 중심으로 기능하기 시작하였는데 이 회의에는 통일부장관, 외교부장관과 국방부장관 등 7명의 주요 각료가 참석하였다(윤태영 2010, 242). 그 중에서도 이종석은 NSC 사무처 차장을 거쳐 NSC 상임위원장이자 통일부장관에 취임한 노무현 외교안보정책의 오른팔이었다. 이종석(2014)은 회고록에서 이 시기 본인과 외교부와의 심해진 반목을 지적한 바 있다. 노무현 대통령의 평화변영정책의 핵심 인물이었던 이종석은 2006년 북한의 미사일 발사, 핵실험 등 '대북정책 실

249) 시사IN “야권 연대를 안 하면 죽기살기로 출마시키겠다”, <http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=6803> [검색일 2015/9/12].

250) 2006년 11월 20일자 조선일보는 “韓·美 빅딜”의 존재를 의심하고 있다. 만약 이 기사처럼 미국의 태도 변화의 배경에 ‘빅딜’이 있었다면 4월에 전격적으로 체결된 한미 FTA체결을 지적할 수 있다.

패'의 책임을 지며 사퇴하였다. 이후 한국은 자주적 노선과 대일강경노선을 수정하고 정부 말기인 2007년에는 미국 및 일본과 관계 수정을 하게 되었다. 노무현 정책 말기부터 시작된 한국의 일본과의 관계 개선 추세는 이명박 정부에서도 계속되었다.

이명박 정부의 대북정책은 평화번영정책을 추진한 노무현 정부와 정반대의 위치하는 것이었다. "ABR(Anything But Roh)"로 표현되기도 하는 이명박 정부의 대북정책 비핵개방3000은 "선비핵화와 선개방을 전제 조건"으로 하는 "선북한굴복론"이었다(김근식 2012, 338). 한국이 북한에게 관여의 자세를 취하기 위해서는 북한은 먼저 비핵화를 수용해야 하며 개방이 이루어져야한다는 것이 이명박 정부의 대북정책이었다(임수호 2010, 136). 대북강경노선을 취하는 이명박 정부가 한미동맹관계의 강화를 중요시하는 것은 당연한 일이었다.

남북관계의 진전을 위해서는 북한의 비핵화와 개방화가 먼저 이루어져야 하며 그렇지 않은 상황에서는 "관계변화의 일시적 희생도 마다하지 않는다²⁵¹⁾"는 입장을 고수해온 이명박 정부는 2009년 5월 북한이 2차 핵실험을 실시한 다음 날인 26일에 미국의 PSI구상 전면 참여를 발표하였다. 한국이 미국의 PSI구상에 전면 참여한다는 선언은 북한과의 대결자세를 다시 분명히 보여준 것이었다. 동시에 이는 미국의 대WMD전략에 대한 참여를 의미하는 것이며 결과적으로 미국의 세계전략의 동반자가 되는 것이었다. 나아가 이는 대북정책의 일환으로 PSI구상에 적극 참여하고 있는 일본과 안보협력관계의 형성되었다는 것을 의미했다.

대북강경정책을 표명해온 이명박 정부는 PSI구상 전면 참여를 선언하기 이전인 2008년에 이미 정권 출범과 동시에 정치적으로 악화된 한일관계의 수정을 도모하였다. 이에 따라 2008년 2월 후쿠다·이명박 한일정상회담에서 다시 역사문제에 대한 언급이 사라졌으며 대신 「한일 신시대」가 발표되었다. 물론 이는 양국이 역사문제를 부정한 것은 결코 아니었다. 역사문제에 대한 언급이 사라졌다는 것은 단지 역사문제를 한일 간의 현안으로 문제 삼는 태도가 없어졌다는 뜻이며 정상회담에서 「한일 신시대」를 강조하면서도 "양국이 역사[를] 직시하[는]" 것이 전제 조건이었다.²⁵²⁾

251) 인용부분은 임수호(2010, 136).

252) 주한일본대사관 홈페이지, 『일한정상회담 결과 공동언론발표문』
http://www.kr.emb-japan.go.jp/rel/r_conf/r_conf_080507.htm[검색일

(2) 한일안보협력과 한미일안보협력의 질적 차이

그러나 역사문제가 한일정상회담에서 사라졌다는 것이 한일 간에 역사문제가 해결되었다는 뜻은 아니었다. 반복해서 강조하지만 역사문제는 한일관계의 본질이다. 2009년 4월 동아시아정상회담 (East Asia Summit, EAS)에서 열린 아소 · 이명박 정상회담에서 이명박 대통령은 역사문제가 정치적 사안으로 다시 부각될 가능성에 대해 언급한 바 있다. 이명박 대통령은 2009년 당시 한일 양국이 "국제사회에서 협력을 확대하는 등 매우 양호한 상태에 있다"고 인정하면서도 "한일관계는 역사인식 문제 등으로 크게 변화할 가능성을 내포하고 있기 때문에 [한국으로서] 주의를 주려고 한다"고 발언하였다.²⁵³⁾ 특히 독도문제는 이명박 정부 시기 한일관계의 현안이었다.

그렇다면 이명박 정부가 한일안보협력을 추진하게 된 이유는 무엇일까. 다음 세 가지의 관점에서 분석할 수 있다. 첫째, 대북정책으로서의 한일협력의 부활이다. 대북강경정책을 내세운 이명박 정부에서도 북한의 군사도발 행위는 지속되었다. 2009년 5월의 2차 핵실험, 2010년 3월의 천안함 피격사건은 이명박 정부로 하여금 대북강경정책을 가속화하게 하였다. 2010년 7월 천안함 피격사건 이후 처음으로 개최된 한미 연합군사훈련을 일본 해상자위대 간부가 참관한 것은 북한에 대해 한미일 안보협력을 과시하려는 목적이 있었다. 11월 연평도 포격 사태가 벌어진 이후 한국은 12월에 개최된 미일공동야외기동훈련 「예리한 칼(Keen Sword)」을 참관하였는데 이 역시 한미일 안보협력관계를 북한에게 과시하는 것을 목적으로 하고 있었다. 물론 북한을 상정한 군사훈련에 한미일이 함께한다는 것은 실전적 작전 수행능력 형상의 이유도 있었다.

둘째, 북일접근의 견제라는 측면이다. 이명박 정부의 대북강경정책은 김영삼 정부의 대북정책 기조와 일견 흡사하다고 할 수 있다. 그렇다면 이명박 정부는 김영삼 정부와 같이 부일 양자 관계에서 한국이 원하지 않는 북일접근을 견제하기 위해 일본과의 안보협력을 추진하였을까. 이 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있

2015/9/10].
253) 일본 외무성 홈페이지 『日韓首脳会談(概要)』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/thailand_09/jk_gai.html [검색일
2015/9/10].

다. 이명박 정부는 김영삼 정부와 같이 대북강경노선을 추진하고 있었다. 상기한 바와 같이 2000년대에 들어서 과거청산과 납치문제를 둘러싼 북일접촉은 해결의 실마리를 잃은 상태였으며 무엇보다 북일접촉 자체가 어려워지고 있었다. 2000년대 동북아 정세에서 한북일관계는 1990년대와는 다른 양상을 보여준다. 2000년대 일본은 미일안보체제를 재정의하는 과정을 거쳤고 북일 간 대립구도가 분명해지고 있었으며, 한국은 이러한 일본의 변화를 인식하고 있었다. 2007년 6차 6자회담 제2단계에서 발표된 「9.19 공동성명의 이행을 위한 제2단계 조치 합의(10.8합의)」에는 일본의 대북경제지원 원칙인 「일괄해결, 경제협력 방식」에 따른 「평향선언」의 북일 국교정상화가 명문화되어 있었다. 2008년 이명박-후구다 정상회담에서도 10.8합의서의 "완전한 이행"을 북한에게 촉구하기로 확인된 바가 있다.

그렇다면 셋째, 일본에 대한 경계이다. 즉 22대강의 제정 등 지역적 관여를 증대하고 있는 일본에 대한 경계의 의도로 한일안보협력이 이루어졌다고 볼 수 있는가라는 문제이다. 일본의 군사력 증강은 한국에게 잠재적 위협으로 작동해왔다. 본 논문은 이를 역사변수로 보았다. 한국의 일본에 대한 위협 인식은 이명박 정부에서 변화하였다고 볼 수 있을까. 2011년 군사협정 체결을 합의하였다는 점을 고려하면 이명박 정부는 일본을 적어도 협력 대상국으로 인식하고 있었다는 점을 알 수 있다. 2011년 4월 김관진 국방장관은 가속화하는 한일안보협력의 전망에 대해 다음과 같이 발언한 적이 있다.

한일 관계는 여러 가지 안보구도로 봐 가지고 군사협정의 필요성에 대해서는 상당히 공감하는 수준입니다.....한일 간의 국가적인 큰 틀과 국민 정서, 여러 가지를 고려해 단계적으로, 점진적으로 협의해 나가겠습니다.²⁵⁴⁾

GSOMIA와 ACSA에 대한 전략적 중요성을 한국이 인식하고 있었다는 점을 김관진의 발언에서 알 수 있다. 이 발언은 일본과의 군사협정 체결이 전략적 중요성을 갖는다는 인식을 보여주면서도 한일관계의 근본적 문제인 과거의 역사와 국민의 감정에 예민한 반응을 보이고 있다. 1990년대의 한일안보협력에는 그

254) 2011년 4월 7일 제299회 제4차 국회 본회의 김관진 국방장관 발언.

근저에 일본에 대한 군사적 불신이 깔려있었으며 또한 북일접근을 견제하는 것을 목적으로 했다는 점을 분석할 수 있었다. 그리고 이 기본적인 구도는 20년이 지난 2011년 당시에 도 완전히 사라진 것은 아니었다. 이명박 대통령은 2012년 APEC에서 클린턴 국무부 장관을 만나 다음과 같이 말하였다.

한·미·일 3국이 앞으로 협력해나가야 하는 것은 틀림없는 사실입니다. 그러나 미국은 일본에서 제2차 세계대전의 군국주의가 다시 살아나는 것에 대해 관심을 가져야 합니다. 일본의 극우파가 점점 세력을 확대하는 것을 경계해야 합니다. 그것은 일본 자체를 위해서도 그렇고 한·미 양국을 위해서도 그렇습니다(이명박 2015, 50).

2000년대 말부터 시작한 한미일 안보협력 역시 한국이 일본에 대한 신뢰를 기반으로 하여 안보협력을 진행했다고 보기는 어렵다.²⁵⁵⁾ 후술하겠지만 2011년 한국과 일본의 GSOMIA와 ACSA 체결은 공식 체결 직전에 결렬되었다. 이 결렬은 정치적 판단에 따른 것으로 볼 수 있으며 그 배경에는 한일의 역사가 존재하였다. 이 시기 한미일 안보협력의 형태로 안보협력이 추진되었는데 한일 양자의 안보협력 형태는 여전히 대화채널을 통한 전략적 대화와 군부대간 교류가 중심이었다.

그렇다면 2007년부터 2011년까지 한일안보협력은 왜 일어난 것일까? 상술한 바와 같이 대북정책으로서의 한일안보협력의 부활이다. 그리고 이는 한미동맹의 재조정 과정을 거친 것이었고, 한미동맹에 대한 '충성심'에서 도출되는 것이었다. 즉 한미동맹의 철저한 견지와 관철이 그 기저에 존재했다. 이명박 정부는 대북정책에서 한일안보협력의 중요성을 매우 명확하게 인식하고 있었고, 이를 한 단계 더 격상하기 위해서 미국아리는 절대적 중개자가 필요했다. 이는 한국이 미국과 전략적 동반자가 됨으로써 비로소 가능한 것이었으며 이를 단적으로 보여주는 사례가 한일 GSOMIA와 ACSA 체결의 시도와 그 결렬이다.

255) 그럼에도 불구하고 1990년대 중반에 시작한 한국군과 일본 자위대 간의 각종 교류는 서로에 대해 일정한 연대감의 형성했다. 한일 군부대 교류가 확대되면서 일본 방위대학교에서 한국문화연구동호회가 2001년 형성되었다. 한국 사관학교와의 교류와 한국 사관학교 학생의 일본 파견을 통하여 학생수준에서의 교류도 심화되어 있었다.

(3) 한일관계의 본질: '역사'

2011년 국방장관회담에서 한일 양국은 군사협정인 GSOMIA와 ACSA 체결을 추진하기로 결정하였다. 이후 한일 양국은 협정 체결을 위한 협의를 지속해왔다. 그런데 체결을 위해 필요한 사전협의를 모두 마친 2012년 6월 29일 겐바 코이치로(玄葉光一郎)외무대신과 신각수 주일대사가 협정에 서명하기 불과 1시간 전 한국측의 요청으로 인해 체결이 연기되었다.²⁵⁶⁾ 2011년 1월 한일 국방장관회담에서 군사협정의 체결이 의제로 나타났을 때 한국은 "ACSA는 순조롭게 진행하자"고 흔쾌한 반응은 보였다(大臣臨時會見概要 2011, 2).²⁵⁷⁾ 문제는 ACSA가 아니라 군사협정의 강도가 높은 GSOMIA이었다. 왜 체결이 안 되었을까. 임시 체결도 마치고 정식 서명의 불과 1시간 전에 한국이 체결 연기를 결정한 것을 안보 전략적 판단의 결과로 보기는 어렵다.

한일 양국이 군사협정을 체결한다는 것은 일본이 미국과 중국 포위망을 형성하고 있는 동북아질서 속에서 중국 대 한일이라는 구도가 분명해지는 것을 의미한다. 따라서 중국도 민감한 반응을 보였다. 2011년 한중 외무장관회담에서 중국은 GSOMIA와 ACSA의 체결진행 상황을 물어보는 등 "사실상의 우려를 표명"하기도 하였다(중앙일보 2011/02/24). 또한 한국 국내에서도 일본과의 군사협정을 맺음으로써 동북아시아에서 중·러 대 한미일의 "신냉전 구조"를 수립하는 것의 전략적 타당성에 대한 비판이 있었다(박시학 2012, 7).

중국의 우려에도 불구하고 한국에게 일본과의 정보보호협정인 GSOMIA를 체결하는 것이 2010년 천안함사건과 연평도 포격사건과 같은 한반도 돌발사태에 대비하기 위해서 중요했고 또한 PKO활동에서도 협력을 시작한 한일 양국에게 ACSA는 전략적으로 불가피한 것으로 판단되었다.²⁵⁸⁾ 또한 한국은 2012년 6월 미국과 미사일 방위체제를 구축하기로 결정하였다. 이는 한국에 앞서 미국과 미

256) 2012년 4월에 가서명을 마친 사태였으며, 이명박 정부는 6월 26일 국무회의에서, 일본은 6월29일 각의에서 협정체결을 결정한 상태였다.

257) 일본 외무성 홈페이지, 『大臣臨時會見概要』
<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2011/01/10.pdf> [검색일 2015/9/12].

258) 한국은 일본과의 군사협정을 진행하면서도 중국에 대한 배려를 게을리 하지 않았다. 같은 시기 2012년 한국은 중국에게 ASCA체결을 타진한 바 있다(林隆司 2014, 84).

사일 방위체제를 갖춘 일본과 군사비밀정보보호 협정체결이 불가피하게 필요해진 것을 의미한다. 2011년 1월 11일자 조선일보는 "양국 군사관계를 한 차원 높게 발전시키는 계기일 뿐 아니라 한·일 간 '성숙한 동반자관계' 구축에도 적극 기여할 것으로 기대된다"고 하는 국방부 관계자의 발언을 소개한 바 있다. 일본과의 협정 체결은 김황식 국무총리의 발언대로 "국익에 합치하는 것"이었다(중앙일보 2012/06/30).

미국을 포함하여 한국과 군사훈련을 진행하고 있는 일본의 입장에서 "현재 동아시아의 안전보장환경을 고려하면 서로 비밀정보를 공유하는 것은 매우 큰 의미"를 지니고 있으며 전략적으로 필요한 것이라는 인식을 가지고 있었다(時事通信 2012/06/29). 물론 한국보다 미국과의 다자적 안보협력을 강화하고 해나가고 있는 일본은 한국과의 군사정보공유의 법적 기틀을 마련하는 것이 곧 "한미일의 정보공유로 이어진다"고 보고 있었다(林隆司 2014, 83). 2011년 한미일 외무장관회담에서 마에하라 외무대신의 발언에서도 알 수 있듯이 "미국, 한국과의 공조태세를 강화하고 한미일 공조의 틀"을 통하여 북핵문제를 해결하는 것을 원하고 있었다(김종대 2012, 73). 즉 일본도 한국과 "전략적 이익을 공유"한다고 하는 인식을 지니고 있었다.²⁵⁹⁾ 즉 한일 양국은 전략적 이익을 고려하여 군사협정의 체결을 추진하였던 것이다.

그리고 한일 양국은 군사협정 체결이 한일관계에 끼치는 영향도 고려하고 있었다. GSOMIA와 ACSA 체결을 결정한 2011년 1월 한일 국방장관회담에서 키다사와 방위대신은 GSOMIA에 관하여 "아무래도 군사부문을 담당하고 있기 때문에 비밀 보호에 대한 보장을 요구하게 되고 반드시 필요해진다"고 발언하였다(大臣臨時會見概要 2011, 2). 이에 대해 김관진 국방장관은 "충분히 이해할 수 있다"는 견해를 보여 한일 양국은 "ACSA의 분위기와 GSOMIA의 분위기는 다소 차이가 있지만 낮은 수준(low key)부터 시작하여 적극적으로 진해하자는 점에서 인식이 일치"했다(大臣臨時會見概要 2011, 2). 또한 2011년 1월 한일 외무장관 회담에서 "GSOMIA를 향한 협의 합의라는 성과를 확인하면서 가능한 수준에서 착실히 대화를 촉진하기로" 양국은 합의하였다(林 2014, 80). 마에하라 외무대신은 "한국 국내의 [이 사안에 대한] 민감함(sensitivity)을 충분히 알고 있으며 한국 쪽의 의향을 충분히 존중하면서 대응하겠다"고 발언한 바 있다(林 2014,

259) 2011년 10월 27일 179회 국회 중의원 외무위원회 겐바 외무대신 발언.

80). 그렇다면 왜 한일 양국은 안보협력을 한 단계 높이는 군사협정 체결에 실패하였을까.

한국 국내에서는 법적 절차의 문제라는 측면을 강조하는 입장이 있다. 이러한 입장은 이명박 정부가 일본과의 군사협정체결을 비밀리에 진행하였다는 점, 즉 6월 29일 국무회의에서 비공개 상태에서 협정체결을 결정하였다는 점과 차관 회의를 생략하였다는 「밀실처리」에 대한 비판이다. 하야시(林 2014, 91)는 협정 체결이 연기된 주된 이유가 한일 간의 역사문제가 아니라 "정부가 정권안전과 차기 대선을 최우선으로 고려함으로써 한일 GSOMIA를 체결이라는 자신이 결정한 정책을 관철하지 못하고 막판에 포퓰리즘에 기울어졌"기 때문이라고 주장한다. 물론 이러한 설명에도 일리가 있다. 이명박 정부의 서툰 처리방식과 외교정책 추진함에서 일관성의 결여는 체결 실패의 주요 요인으로 작용하였다.

결렬의보다 핵심적 이유는 한국과 일본이 지니는 역사 때문이다. 독도, 위안부, 교과서 그리고 야스쿠니 신사 참배 문제로 대표되는 이른바 '역사문제'가 아니라 한일 양국의 역사 그 자체이다. 물론 협정 체결을 향해 한일 양국이 협상을 시작한 2011년에 교과서문제가 재연되었고, 8월에는 울릉도 시찰 목적으로 방한한 일본 국회의원 3명의 입국을 금지하는 등 한일 양국은 정치적 긴장 상태에 있었으며, 한국 국내의 대일감정도 악화되고 하였다. 한일이 GSOMIA와 ACSA의 체결을 향해 움직임을 보인 것에 대해 2010년 12월 6일자 한겨레 신문을 비롯한 선행 보도가 있었다. 그러나 '체결 합의'가 아닌 실제 '체결'은, 특히 일본과의 군사협정 체결은 "해방 이후 日[일본]과 처음 군사협정 체결한다"고 하는 2012년 5월 8일자 조선일보 1면 기사를 통해 한국 국내에서 큰 논쟁을 일으켰으며 결과적으로 이 문제는 정치적 이슈·스캔들로 비화하였다. 체결 진행에 대한 야당의 비판 그리고 여당 한나라당의 압력을 그 일례로 볼 수 있다. 협정 체결 연기는 정부의 재량 차원에 있는, 즉 여론이 반영되기 어려운 안보정책이 한일의 역사라는 필터를 통하여 민간한 정치적 사안으로 전환되었다는 것에 기인한다. 그리고 한국 정부로서는 정치적 문제가 된 이상 체결을 계속 추진할 수 없는 것은 당연한 것이었다.

그렇다면 왜 협정체결이 정치적 이슈로 전환되었을까. 여기서 제기되는 문제는 한일 간의 군사협정의 체결의 전략적 의의가 정권의 지지율 하락 등 정치적 타격을 감안하더라도 추진해야할 사안인가라는 것이다. 한국은 물론 일본도 이 군사협정이 체결될 경우 한일 군사협력이 한층 더 격상될 것임을 알고 있었고,

그리고 이러한 그림을 미국 또한 원하고 있었다. 그러나 이명박 정부는 결과적으로 국내 정치적 상황을 우선하였다. 즉, 한일관계의 본질에는 양국이 직시해야 할 역사가 존재하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 안보협력을 향해 양국이 박자를 맞출 수 있었던 이유는 동북아 국제질서에서 안보적 위협이 존재하였기 때문이다. 한국에게는 늘 일본도 북한도 위협이었다. 이러한 상황에서 노태우, 김영삼, 김대중 정권은 일본을 전략적 협력대상으로 선택해왔다. 이명박 정부도 마찬가지였다. 다만 일본의 한일 안보협력에 대한 필요성이 하락된 2000년대 초처럼 한미동맹의 강화는 한국에게 한일 양자적 안보협력관계에 대한 필요성을 저하시켰다. 한미일 공조체제 속에서 일본에 대한 한국의 불신은 절대적 동맹자인 미국이라는 중개를 거치고 희석되었을 뿐이다. 여기에 김영삼 정부 시기와 이명박 정부 시기의 한일안보협력의 차이가 있다.²⁶⁰⁾ 김영삼 시기 일본의 군사력 증강을 배경으로 일본을 경계하기 위하여 오히려 일본과의 안보협력을 추진할 수 있었던 이유는 북일 접근을 견제해야한다는 대전제이자 명분이 있었기 때문이다. 그러나 이 대전제가 사라진 이명박 정부에서는 한일안보협력을 새로운 단계로 격상시키는 것은 안보전략의 문제가 아니라 정치적 문제가 될 수밖에 없었다. 결과적으로 한일관계의 본질인 역사가 작용하게 되었다.

소결

2000년대 중반 미국 부시 행정부는 아시아에 전략적 관심을 기울이기 시작하여 한미동맹과 미일동맹을 재조정하였다. 한일 양국은 미국과의 안보체제를 개정하는 과정에서 지역적 동맹관계에서 범세계적 동맹관계로 변모하였다. 특히

260) 미국을 매개로 한 한일안보협력이 이루어졌다는 점에서 김대중 정부 시기와 이명박 정부 시기의 협력관계가 질적 동질성을 지니는지에 대한 의문이 생길 수 있다. 4장에서 살펴봤듯이 김대중 정부 시기의 한일안보협력의 주된 목적은 대북정책에 한정되어 있었다. 반대로 이명박 정부 시기 한미일안보협력은 미국과의 동맹관계를 수정함으로써 나타난 것이며 이는 대북정책보다 미국과의 전략적 동질성이 요구된 것이었다는 점에서 김대중 시기와 차이가 있다. GSOMIA와 ACSA의 체결 결렬은 북한의 위협에 대한 안보전략이라는 범위를 벗어나는 한일 양자적 안보협력은 이루어지기 어렵다는 점을 보여준다.

2006년 1차 아베 정권이 발표한 「자유와 번영의 호」전략은 일본 최초의 외교안보전략으로 평가할 수 있다. 이 전략에서 일본은 안보전략을 위협 방어에서 이익 중심으로 전환하면서, 기존의 수동적 위협 대응형 안보정책과 다른 능동적 이익 보호형 안보전략이 등장하였다. 일본은 씨레인의 안정성 확보를 새로운 안보전략의 방침으로 설정하여 남·동 중국해에서 존재감을 증가하고 있는 중국을 경계하기 시작하였다. 또한 씨레인 방위를 중요시하는 일본은 호주·인도와의 안보협력관계를 구축하기 시작하였다. 대WBD 전략을 내세운 미국도 역시 중국의 부상을 경계하기 시작하면서, 미국의 범세계적 전략 동반자관계가 된 일본과 함께 호주, 인도 3국 및 4국간 안보협력관계를 구축하기 시작하였다. 북한의 안보위협이 여전히 존재할 뿐만 아니라 대중전략이라는 맥락에서도 일본에게 한국과의 안보협력관계의 강화는 전략적 타당성과 중요성을 지니고 있었다.

한편, 이명박 정부 시기 한국은 다시 대북강경정책을 취하고 한미동맹은 범세계적 동반자관계로 격상시켰다. 무엇보다 한국의 PSI 구상 전면 참여는 한국에게 일본과의 안보협력의 필요성을 부각시켰다. 이 시기 한일안보협력은 양자적 협력관계보다 한미일 3국 안보협력관계의 강화에 강점을 두고 있었다. 이명박 정부는 한미일안보협력을 적극 추진하였으나 이는 더 이상 한국에게 일본의 위협이 하락된 것을 의미하지 않았다. 다만 절대적 동맹관계에 있는 미국을 매개한 한미일 안보협력관계의 구축을 통하여 일본의 위협이 희석되었을 뿐이. 2011년 GSOMIA와 ACSA 체결을 한일 양국이 합의하였다는 것은 양국이 한일 안보협력에 대한 전략적 이해관계가 일치되어 양국의 군사우호협력관계가 새로운 단계가 되었다는 것을 의미한다. 그러나 GSOMIA와 ACSA는 체결 서명 1시간 전에 전격적으로 결렬되었는데 이는 이명박 대통령의 정치적 판단이 크게 적용한 결과였다. 북일접근의 견제라는 한일 양자적 안보협력관계의 전제가 사라진 이명박 정부에서 「밀실처리」된 GSOMIA와 ACSA 체결 결정은 국내 정치권과 사회로부터 반발을 불러일으켰으며 결과적으로 정치 이슈화가 되었다. 이는 한일관계의 본질은 양국이 지니는 역사라는 점을 단적으로 드러낸 사례라고 할 수 있다.

제 7 장 결론

탈냉전시기 한국과 일본은 양국 사이에 존재하는 '역사'가 있음에도 불구하고 안보협력관계를 형성해왔다. 탈냉전형 한일안보협력관계는 양국이 안보협력관계 형성의 필요성을 서로가 인식하였다는 점에서 전략적 목적이 합치되었다고 볼 수 있으나 협력관계에 대한 의도와 목적은 차이가 있었다. 본 논문은 한일 간에 존재하는 '역사'를 안보협력관계에 부정적으로 작용하는 변수로 보면서도 한일 양국이 안보협력관계를 구축해 온 배경을, 즉 탈냉전기 한일안보협력의 전개 과정을 밝히려고 하였다. 탈냉전기 한일안보협력의 전개 과정에서는 구조 수준(위협, 미국의 동아시아 전략)과 단위 수준(북일관계와 역사요인)의 네 가지 변수가 병립하였으며 각 변수 간의 역학관계가 그 전개를 결정하였다. 한일 간에 이루어진 탈냉전기 안보협력 형성은 한국과 일본이 안보라는 일차적 목적을 달성하기 위한 전략이 일치한 데서 가능했으나 그 동학은 상이하였다.

북한이라는 공통의 위협의 존재는 한국과 일본이 탈냉전기 안보협력관계를 구축하였다. 그러나 동시에 한국과 일본의 위협인식은 완전히 합치된 결과로 보기 어렵다는 점을 강조하여야 한다. 1990년대 한일안보협력의 형성은 1차적으로 위협에 대처라는 형식으로 나타났다. 일본에게 북한의 핵개발은 직접적 위협으로 다가왔다. 3장에서 다룬 것처럼 냉전 시기 일본의 러시아와 한반도를 위협으로 인식한 것은 일본이 미일동맹을 견지함으로써 도출되는 것이었다면, 1980년대 말부터 북한은 일본에게 직접적인 위협으로 다가왔다. 일본은 이에 대처하기 위해 미국은 물론 한국과의 안보협력관계의 구축을 도모하기 시작하였는데, 이 배경에는 북일접근을 기존의 동아시아 질서를 유지하는 방식으로 유도하려고 하는 미국과 한국의 의도가 있었다. 이러한 위미에서 '조선은 하나'라는 문구와 일본의 과거청산을 담은 「북일 3당 공동선언」은 한국에게 일본과의 안보협력관계의 형성의 필요성을 인식하게 하였다고 볼 수 있다.

북한의 위협이 늘 존재한 한국에 있어 탈냉전기 한일안보협력은 북일관계라는 맥락에서 관련되어 제기되었다. 노태우 정부의 북방정책은 북일접근의 계기였으나 이는 노무현 정부의 평화번영정책과 같이 북한의 경제적 증가를 시도하는 것은 아니었다. 노태우 정부는 북일협상을 공식적으로 반대하지 않았으나 한국의

이익에 기여하는 방식으로 이를 도모하려고 하였다. 즉 한국이 원하지 않는 북일접근을 견제하는 목적으로 일본과의 실질적 군사우호관계 구축을 시도하였다.

중요한 것은 한일안보협력이 일본에 대한 군사적 신뢰에서 도출된 결과는 아니었다는 점이다. 이는 '역사'에서 도출되는 일본에 대한 기본적 불신은 한국으로 하여금 일본을 위협으로 인식하게 하였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 노태우 정부가 일본과의 안보협력관계를 선택한 것은 북일접근을 견제하기 위한 것이었다고 볼 수 있는데 이는 첫째, 일본과의 안보협력관계를 형성함으로써 한국이 원하지 않는 북일접근에 대한 일본을 억제하는 것과 둘째, 북한 대 한미일이라는 대결구도를 선명히 보여줌으로써 북한을 억제하는 목적을 담고 있었다.

북일접근을 견제하기 위한 한일안보협력은 북핵위기를 배경으로 김영삼 정부 시기에 더 부각된 것은 일본의 군사위협이었다. 자위대의 활동범위를 넓힌 PKO법과 일본의 핵개발 의혹은 한국에게 일본의 위협을 재확인 시킨 사건이었다. 무엇보다 김영삼 정부는 북한의 핵개발이 일본을 자극하여 일본군사화를 촉발시키는 것을 우려하고 있었다. 김영삼 정부는 북한과 일본 두 가지의 위협에서 일본과의 안보협력관계를 전략적으로 선택하였다. 이는 역시 북일접근의 견제라는 목적이 있었기 때문인데, 이러한 한일안보협력은 북핵위기 이후에 더 활성화되었다.

김영삼 정부가 한일안보협력을 추진한 배경에는 일본의 대북정책에서 '안보와 정치의 괴리' 현상이 보이기 시작하였다는 점을 지적할 수 있다. 일본 내에서 북한의 납치문제가 부각되자 북한의 핵·미사일개발과 같이 일본의 대북정책의 최우선 현안으로 등장하였다. 일본은 해당 문제 해결을 위해 북한과의 협상을 시도하였는데 이는 김영삼 정부 입장에서 북일접근을 견제할 필요성을 야기시켰다. 대표적 사례가 대북 쌀 지원이다. 김영삼 정부는 한국보다 더 많은 양의 쌀 지원을 결정한 일본의 정책에 반발 하였다. 그러나 북일 접근을 한국과의 협의 하에서 진행하기로 한 「대북정책 3원칙」은 이러한 맥락에서 큰 의미를 지니지 않았다. 일본은 한국과 반대로 한일안보협력에 대한 전략이 부재하였기 때문이다.

1990년대와 2000년대 한일안보협력은 내용에 질적 차이가 있는데, 그 원인 중 하나는 일본의 안보전략의 등장이다. 1990년대 활발히 진행된 한일안보협력의 배경에는 아이러니하게도 일본에 안보전략이 부재하였다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 이 시기 한일안보협력을 향한 일본의 태도는 위협에 대처하기 위

한 대북정책과 연계되어 있었다. 이러한 맥락에서 일본은 대북정책의 연계에서 한일안보협력을 즉흥으로 진행하고 있었다는 점을 무시할 수 없다. 이는 일본에서 왜 한국과의 협력이 필요한지에 대한 전략논의가 거의 부각되지 않았다는 점에서도 확인할 수 있다. 일본은 한반도 유사시 발생할 문제를 해결한다는 실전적 의미에서 한국과의 안보협력을 필요로 하였으나, 그 이상의 의미를 찾지 않았다. 일본이 미일동맹을 강화하여 북한의 위협에 대한 법적, 실전적 장비를 마련하는 과정을 통해 대북정책의 범위 내에서 추진된 한일안보협력의 정책적 목적이 그 의미를 상당부분 상실한 것 당연한 결과라고 볼 수 있다.

클린턴 행정부말기 미국은 대북정책을 유화적으로 전환하고, 대북정책관리 시 한미일 공조체제의 구축을 도모하였다. 페리 프로세스와 이에 따른 TCOG의 형성은 대북정책에서 한미일은 같은 진영이라는 점을 재확인하였다. 일본도 역시 오부치 정부 시기 「대화과 억지」정책을 펼치면서 북한과의 접근을 시도하였는데 햇볕정책을 추진하고 있는 김대중 정부에게는 북일접근을 견제할 필요성은 없었다. 김대중 정부 시기 한국과 일본은 안보협력을 강화해나갔는데 이에 대한 한국의 목적은 '대북 안보체제'의 구축에 있었다. '역사'에서 도출되는 일본의 군사력 증강에 따른 한국의 대일 위협 인식은 여전히 한국 내에서 존재하였지만, 이는 잇달아 발생하는 북한의 군사도발로 인해 이러한 인식이 상대적으로 하락되었다. 무엇보다 중요한 것은 김대중 정부 시기 한일안보협력이 심화된 배경에는 대북정책을 둘러싼 한미일 공조체제라는 미국의 존재가 있었다는 점이다.

김대중 정부 시기 일본은 북한의 위협에 대처하기 위해 미일동맹을 재규정하고 실질적 대처 방법을 마련하였다. 1990년대 후반 일본의 입장에서 동맹관계가 아닌 한국과 안보협력관계를 구축한 목적은 역시 한반도 돌발 상황 발생시 미국을 매개하여 대처하려고 한 실무적인 목적이 부각된다. 일본의 한일안보협력에 대한 전략의 부재와 실무적 필요성의 저하는 2000년대에 들어와서 더 두드러졌다.

노무현 대통령의 평화번영정책을 추진할 때에는 북한보다 일본이 더 위협으로 존재하였다. 이러한 상황에서는 한국이 북한을 위협으로 인식하는 경향이 상대적으로 저하되었음을 할 수 있다. 특히 평화번영정책에 따라 북한은 한국과 '공생하는' 국가가 되었는데, 이는 한일관계에서 '역사'요인의 영향력이 커졌다는 것을 의미한다. 대일강경정책의 근간에는 한국이 중국과 일본 사이에서 균형자로 행동한다는 동북아시아균형자론이 있다. 동북아시아균형자론은 일본의 군사

대국화에 대한 안티테제가 내포되어 있었다. 따라서 노무현 정부 시기에는 북일 접근을 견제하던 김영삼 정부 시기의 메커니즘은 작동하지 못했으며, 또한 김대중 정부 시기처럼 미국을 매개로 한 한일안보협력의 가능성도 낮았다. 부시 행정부는 미국의 세계전략의 중심을 중동지역과 본토방위에 전환하였고, 이에 따라 대북정책을 다루는 틀은 한미일 공조체제에서 6자회담으로 변화하였다.

이 시기 일본은 미일동맹 재규정 과정을 거치면서 미일관계를 범세계적 전략의 동반자 관계로 격상하였다. 무엇보다 2000년대 일본의 중대한 변화는 안보전략의 등장이다. 이 안보전략의 등장에는 지역적으로 중국이라는 새로운 위협의 존재가 있었다. 2000년대에도 북한의 위협은 여전히 존재하였지만 일본은 미일동맹을 강화를 함으로써 이에 대처해왔다. 이러한 변화는 한일안보협력을 대북정책의 연관성에서 진행해 온 일본으로 하여금 한국과의 협력 필요성을 하락하게 하였다. 노무현 정부 시기 한일안보협력의 정체된 배경에서 한일 간의 협력이 단순히 북한의 위협에 대처는 아니라는 점을 확인할 수 있다.

탈냉전기 한일안보협력은 구조 수준과 단위 수준의 병립하는 변수에 의해 결정된다. 이는 안보협력이 질적으로 전환된 2000년대 후반도 변함이 없었다. 한국은 미국과의 동맹관계를 재규정함으로써 미국과의 안보협력 관계를 강화하였는데, 이 같은 한국의 변화는 일본에 한일안보협력의 필요성을 부각하게 하였다. 이명박 정부 시기 한일안보협력의 활성화는 미국을 매개한 한미일 안보협력의 단적인 사례라고 할 수 있다. 여기서 중요한 점은 한미일 안보협력관계의 활성화는 한일 양자적 안보협력관계가 새로운 단계로의 심화 이루어지지 않았다는 점이다. GSOMIA와 ACSA의 체결 결렬은 한국이 양자적 안보협력관계를 한층 더 격상하기에는 안보에 대한 절박성과 요인이 부재했다는 것을 의미한다. 이러한 구조적 요인이 없을 경우 한일안보협력에 '역사'라는 한일관계의 본질이 크게 작용한다.

본 논문에서 제시한 병립하는 네 가지의 변수 중에서도 구조 수준의 변수는 한일안보협력에 근본적인 영향을 미친다. 미국과의 동맹체제를 국방의 기축으로 하는 한국과 일본에 있어 미국의 동아시아 전략은 한일안보협력의 일차적인 결정요인으로 작용해왔다. 위협인식이 상이한 한국과 일본에 있어 미국의 동아시아 전략은 특히 2000년대의 한일안보협력 형성 여부를 결정한다.

이와 동시에 한국과 일본 간에 존재하는 일제 강점기의 역사는 한일관계를 결정하는 본질로 존재한다. 한일 간의 역사는 한일안보협력에 일차적인 결정요인

으로 볼 수 있다기보다 한일 간에 늘 존재하는, 안보협력 형성에 부정적으로 작용하는 요인이다. 중요한 것은 이러한 역사요인 만으로 안보협력의 정체를 분석할 수 없다는 점이다. 탈냉전기 한일안보협력을 분석할 때 필요한 질문은 '역사'가 상존함에도 불구하고 한국과 일본은 왜 안보협력관계를 형성해 왔는지이다. 본 논문은 이를 안보라는 측면에서 분석하였다. 일본에 있어 북한의 위협, 안보정책에서 절대적 우선순위에 있는 미국의 동아시아전략은 한국과의 안보협력을 구축하게 하였다. 한국 역시 연합방위체제를 견지하는 한 근본적으로 미국의 동아시아전략이 북일접근 견제와 더불어 한국이 일본과의 안보협력을 결정하는 요인이었다.

한일안보협력을 어떻게 전망할 수 있을까. 본 논문은 앞으로 양자적 한일안보협력이 활성화될 가능성에 대해 긍정적 판단을 내리기 어렵다는 입장을 취한다. 2000년대 일본은 미국과의 전략적 동반자관계의 길을 선택하였다. 이는 향후 일본과 미국은 안보전략의 측면에서 일련탄생(一連托生)의 관계가 되었다는 것을 의미한다. 앞으로 일본에서 다시 정권 교체가 일어나 안보전략을 수정한다고 하더라도 미국의 안보전략에서 크게 벗어날 가능성은 낮을 것으로 예측된다. 중요한 것은 한일안보협력이 형성되기 시작한 1990년대와 달리 일본의 안보전략이 동북아시아라는 지역적 한정성을 벗어나 미국과의 범세계적 동반자로 전환된 까닭에, 북한의 위협은 일본 안보정책에서 결정적 영향력을 발휘하지 않게 되었다는 점이다. 그리고 이 배경에는 중국의 부상을 경계하는 일본과 미국의 전략적 의도가 있다. 요컨대 1990년대 한일안보협력이 진행된 요건은 안보전략이 부재했던 일본이 대북정책이라는 지리적 한정성을 전제로 하였다면, 이러한 조건은 2010년대 일본에 적용되지 않는다.

한국이 미국과 연합방위체제를 유지하는 한 미국을 매개로 한 한미일 안보협력은 앞으로도 진행될 것으로 예상된다. 그러나 한국은 중국을 자극하지 않는 범위 내에서, 즉 대북정책이라는 연장성에서 한미일 안보협력체제를 유지할 것으로 전망한다. 2012년 한일 간 GSOMIA가 결렬되었으나 2014년 12월 한미일 3국은 「북한의 핵·미사일의 위협에 관한 비밀정보 공유와 누설 방지 양해각서」를 체결하였다. 이는 미국을 매개로 한 대북 한미일 안보협력체제는 2015년 현재도 유효적으로 진행되고 있다는 것을 의미한다. 한미일 안보협력체제는 남

북 분단 상태가 해소되지 않는 한 속될 것으로 보인다.

대북 한일안보협력이 다시 부활될 가능성이 있다면 일본이 북한과의 접촉을 적극적으로 시도할 때라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 1990년대형 한일안보협력의 메커니즘은 미일안보동맹이 재규정된 현재 다시 일어날 가능성은 매우 낮을 것으로 보인다. 21세기형 한일안보협력이 일어난다면 이는 한국의 선택에 달려있다. 즉 한중관계의 문제이다. 한국이 일본과 함께 대중안보전략을 추진하게 된다면 한일안보협력은 새로운 단계로 전환될 것이다. 그러나 이러한 가능성도 또한 낮을 것으로 보인다. 북한이라는 존재로 인해 한국은 쉽사리 대중대결의 자세를 취하기 어렵기 때문이다. 본 논문의 범위를 벗어나기 때문에 여기서 전망을 제시하기 어렵지만 한일안보협력에서 새로운 변수가 생긴다면 남북통일이다.

한일관계에 있어 '전략적 이익의 공유'는 쉽게 규정하기 어려운 문제이다. 이는 양국을 둘러싼 지정학적 입장이 다르기 때문이다. 21세기 복잡해진 동아시아 정세에서 중국 포위망을 펼쳐지고 있는 일본과 중국 적대정책을 되도록 피하고 싶은 한국이 공유하는 전략적 이익이 있다면 이는 미국과의 동맹체제 유지이다. 유효한 동맹체제의 견지라는 맥락에서 한국과 일본 간 '전략적 이익의 공유'를 인정하는 입장에서 역사문제를 해결하는 대상으로 볼 수 있다. 그러나 본 논문은 다른 입장을 취한다. 즉 한일 간의 '역사'는 극복 대상이 아니라 양국의 상호 이해를 향한 끊임없는 노력의 대상이란 것이다. 후자가 가능하다면, 한일안보협력에 부정적으로 작용하는 '역사요인'의 영향력이 상대적으로 하락될 가능성이 있다. 그러나 이러한 노력의 결실이 맺어지기에는 2015년 현재 일본은 미국이라는 동반자와 함께 아시아를 떠나버린 것으로 보인다.

참고문헌

국문자료

- 기티마 타가시 (2006), 「한일관계의 역학과 전망」, 김영작·이원덕 엮음 『일본은 한국에게 무엇인가』, 한울 아카데미, pp. 372-403.
- 고모다 마유미 (2013), 「한일 "안보경협" 분석 : 역사적 전개와 이론적 함의」, 고려대학교 박사학위논문.
- 강원택 (2005), 「김영삼 정부 시기의 정당정치와 개혁의 한계」, 『한국의 정치개혁과 민주주의』, 인간사랑, pp.253-280.
- (2008), "방향감각의 상실과 표류- 노무현 정권의 정책기조와 권력기반의 변화", 『황해문화』 제58호, pp. 64-84.
- 곽동진 (2011), "노무현 정부의 외교안보정책과 관료정치", 『동아시아: 비교와 전망』, 제10집 제2호, pp.1-31.
- 국방부 (2013), 『한미동맹 60년사』, 국방부 군사편찬연구소.
- 김강녕 (2004), "한중관계의 발전과 향후과제", 『통일전략』, 제4권, 제2호.
- 김관옥 (2013), "동아시아질서 변화와 한국외교정책의 변이성 연구", 『한국동북아논총』, 제67권, pp.75-10.
- 김근식 (2011), 「노무현 정부의 대북 정책」, 강원택·장덕진 엮음 『노무현 정부의 실험 미완의 개혁』, pp.338-370.
- 김연철 (1998), "공백의 5년 : 김영삼 정부 통일정책의 반성과 비판", 『한국민족문화』, 제12호, pp. 266-386.
- (2011), "노태우 정부의 북방정책과 남북기본합의서- 성과와 한계", 『역사비평』 97호, pp.80-110.
- 김용호 (1994), 「民主化와 政黨政治」, 安淸市 기타 『轉換期の 韓國民主主義 1987~1992』, 法文社, pp.87-160.
- 김일영 (2003), "주한미군 재편: 배경, 경과, 그리고 전망", 『한국정치외교사논총』, 제25집 제1호, pp. 231-263.
- (2010), 『건국과 부국 : 이승만·박정희 시대의 재조명 / 개정신판』, 기파랑.

- 김종대 (2010), 『노무현, 시대의 문턱을 넘다 : 한미동맹과 전시작전권에서 남북 정상회담에 이르기까지』, 나무와숲.
- (2012), "한일 '군사보호협정' 체결 - 한·미·일 집단방위체제 가시화된다", 『민족21』, 6월호, pp.68-73.
- 김태기 (2006), "일본(日本)의 보수우경화(保守右傾化)와 한국(韓國)", 『한일민족문제연구』, 제11호, pp.289-318.
- 김호섭 (2005), "노무현 정권 2년의 대일 외교정책의 평가와 전망", 『國際政治論叢』, 제45집 2호, pp. 81-101.
- 김형준 (2007), 「김영삼 대통령의 리더십과 문민정부 국정운영 평가」, 『한국의 대통령 리더십과 국가발전 바람직한 대통령 리더십 모델』, 인간사랑, pp.199-243.
- 노태우 (2011), 『노태우 회고록 (하) : 전환기의 대전략』, 조선뉴스프레스.
- 문용직 (1993), "1990년 3당 합당의 분석", 『한국과 국제정치』, 제9권 제1호, pp.67-88.
- 박광득 (2008), "노무현 정부와 북핵문제", 『통일전략』, 제8권 제1호, pp. 109-144.
- 박창희 (2012), "한중수교 20년과 한중군사관계 발전: 회고와 전망", 『중소연구』, 제36권, 1호, pp.17-46.
- 박철언 (2005), 『바른 역사를 위한 증언』, 랜덤하우스중앙.
- 박철희 (2012), 「노태우 시대의 대전략과 우방국 외교: 대미, 대일관계」, 강원택 편 『노태우 시대의 재인식 전환기의 한국사회』, 나남신서, pp. 269-291.
- (2015), "정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등", 『일본비평』 제2호, pp.196-223.
- 박영준 (2006), "동북아 균형자"론과 21세기 한국외교", 『韓國政治外交史論叢 제28집』 제1호, pp. 161-191.
- (2015), "한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015", 『일본비평』 제2호, pp. 134-167.
- 박선원 (2002), "냉전기 한일협력의 국제정치: 1980년 신군부 등장과 일본의 정치적 영향력", 『國際政治論叢』, 제42집 3호.
- (2010), 「전면적 동맹 재조정을 위한 갈등과 협력」, 『갈등하는 동맹』, 한영문화사, pp.192-237.

- 박태균 (2006), 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』, 창비.
- (2010), 『갈등하는 동맹 - 한미관계 60년』, 역사비평사.
- 박효종 (1999), 「민주정치화 한국 보수주의의 위상」, 『한국의 보수주의』, 인간사랑, pp. 111-197.
- 배정호 (1999), "통일환경 변화 전망 / 탈냉전기 북 일관계의 변천과 수교전망", 『통일문제연구』, 21권 0호, pp.19-41.
- 백광일 · 김의곤 · 이동형 (2001), "한반도 평화구축을 위한 한미일 공조방향과 과제", 『한국동북아논총』, 19권0호, pp.25-51.
- 민족통일연구원 (1996), 『한일안보협력방안 연구』.
- 서동만 (2006), 「한일 안보협력에 관하여」, 김영작 · 이원덕 엮음 『일본은 한국에게 무엇인가』, 한울 아카데미, pp. 141-171.
- 서진영 (2011), "한중 전략적 협력 동반자 관계의 의미와 실제", 『국가전략연구』, 제11권 제2호, pp.145-156.
- 손기섭 (2009), "한일 안보경협 외교의 정책결정- 1981-1983년 일본의 대한국 정부차관", 『국제정치논총』, 제49권 제1호, pp.305-328.
- (2010), "탈냉전기의 한일관계의 구조전환과 상호의존", 『국방연구』, 제53권, 제2호, pp. 55-78.
- 오코노기 마사오 (1999), "한국의 포용정책과 한미일 협조", 『통일문제 국제학술회의』 1999권 0호, pp.35-46.
- 윤지원 (2008), 『한미동맹의 분석: 지속과 변화』, 육군사관학교 화랑대연구소.
- 윤태영 (2010), "미국과 한국의 국가안전보장회의(NSC)체제 조직과 운영", 『평화학연구』 제11권 제3호, pp. 228-253.
- 이기완 (2006), "1990년대 이후 일본의 보수 우경화와 한일관계 : 미해결 정치쟁점을 둘러싼 갈등 확대 및 심화", 『大韓政治學會報』, 제13권 제3호, pp.76-96.
- 이기태(李奇泰) (2013), "데탕트기 일본의 대한안보정책 -주한미군철수문제와 한일안보협력의 모색-", 『한일군사문화연구』, 제15집.
- 이근 (2012), 「노태우 정부의 북방외교」, 강원택 편 『노태우 시대의 재인식 전환기의 한국사회』, 나남신서, pp.169-200.
- 이면우 (2002), 「냉전 이후 한국의 대일정책과 한 · 일관계」, 이숙종 편 『전환기의 한 · 일관계』, 세종연구소, pp. 19-36.

- 이명박 (2015), 『대통령의 시간』, 알에이치코리아.
- 이원덕 (1997), 「역사인식과 한일관계」, 하영선 편 『한국과 일본』, 나남출판, pp.147-190.
- (2001), "한일관계의 구조전환과 쟁점현황의 분석", 『日本研究論叢』, pp.33-70.
- (2005), "한일 과거사 갈등의 구조와 해법 모색", 『세계지역연구논총』, 23권2호, pp.197-220.
- (2014), "한일관계와 역사마찰 : 김영삼 정부의 대일 역사외교를 중심으로", 『일본연구논총』, 40권0호, pp.241-268.
- 이원봉 (2005), "6자회담과 중국", 『정치·정보연구』, 제8월 제2호, pp.85-109.
- 李庭植 (1985), 『韓國과日本-政治的관계의 照明』, 敎保文庫.
- 이정철 (2009a), "북미대립과 남북관계" 변화와 동조화", 『정신문화연구』, 제 32권, 제1호, pp. 261-287.
- (2009b), "북미대립과 한미동맹: 변화와 딜레마", 『한국정치연구』, 제18권 1호, pp.147-168.
- (2011), "탈냉전기 노태우 정부의 대북정책 정책연합의 불협화음과 전환기 리더십의 한계", 『정신문화연구』 제34권 제2호, pp.132-159.
- 이종석 (2014), 『칼날 위의 평화』, 개마고원.
- 이상우 (1999), "한·일 안보협력체제의 제도화 연구: 「안보협력지침」시안", 『신아시아』, 제6집, 제4호, pp. 57-97.
- (2007), "한국의 대일 군사외교", 『국방정책연구』, 특집논문, pp. 45-69.
- (2011), "동북아 아시아 질서와 협력: 거시적 안목으로 대응하자", 『신아시아』, 제18집, 제3호.
- 이상옥 (2002), 『전환기의 한국외교 이상옥 전 외무장관 외교회고록』, 삶과꿈.
- 이상철 (2004), 『안보 와 자주성 의 딜레마: 비대칭 동맹 이론 과 한미 동맹』, 연경문화사.
- 이성일 (2010), "중국의 한반도정책과 한중 '전략적 협력동반자 관계'의 의미: 중국 측시각을 중심으로", 『사회과학연수』, 제49집 제1호, pp. 1185-1223.
- 이수형 (2001), "노태우 . 김영삼 . 김대중 정부의 국방정책과 군사전략개념 :

- 새로운 군사전략개념의 모색", 『한국과 국제정치』 18권 1호, pp.167-196.
- 이현우 (2012), 「여소야대 국회에 대한 반응」, 강원택 편 『노태우 시대의 재인식 전환기의 한국사회』, 나남, pp.41-67.
- 임수호 (2010), "한국의 정권교체와 대북정책 변화", 『한국정치연구』, 제19집 제2호, pp.135-165.
- 윤덕민 (2008), "한국의 외교정책과 싱크탱크", 국제문제, 575호.
- 장경룡 (2005), "동북아 균형자론", 『정치정보연구』, 제8권 2호, pp.62-84.
- 장달중 (1994), 「한-일 관계의 전개와 연구 패러다임의 변천」, 최상용 외 『일본·일본학: 현대 일본연구의 쟁점과 과제』, 오름.
- 장달중·이정철 (2002), 「冷戰과 脫冷戰의 南北關係」, 『세계정치』, No.24, pp.28-81.
- 장삼열 (2013), "조정기의 한미동맹과 미래한미동맹 정책구상(FOTA)연구", 『군사발전연구』, 제17월 제2호, pp.90-121.
- 전진호 (2003), "동북아 다자주의의 모색: KEDO와 TCOG을 넘어서", 『일본연구논총』 17권 0호, pp.41-74.
- 陳德奎 (1994), 「盧泰愚 政府의 權力構造와 政治體制」, 安清市 기타 『轉換期の韓國 民主主義 1987~1992』, 法文社, pp.37-86.
- 차상철 (2004), 『한미동맹50년』, 생각의 나무.
- 최종건, 김용철 (2006), "비대칭적 한미동맹관계와 한국인의 대미태도- 변화와 분화", 『韓國政治外交史論叢』, 제28집 제1호, pp. 193-221.
- 최준영 (2012), 「3당합당: 민주화 이후 한국 정당정치 전개의 분기점」, 강원택 편 『노태우 시대의 재인식 전환기의 한국사회』, 나남, pp.67-98.
- 최희식 (2010), "일본의 정치변동과 대북정책", 『한국정치연구』, 제19집 제1호, pp.205-230.
- (2011a), "전후 한일관계의 구도와 민주당 정부 하의 한일관계", 『국제지역연구』, 제20집 제3호, pp. 43-73.
- (2011b), "한미일 협력체제 제도화 과정 연구- 1969년 한미일 역할분담의 명확화를 중심으로", 『한국정치학회보』 제45집 제1호, pp.289-309.
- (2013), "동북아 국제실서의 변동과 한일관계의 새로운 전개", 『日本研究論叢』 제37호, pp.5-34.

(2014), "김영삼 정부 시기 한일 비정부 교류 연구: 신시대 한일관계 비전 제시를 향한 도정", 『日本研究論叢』 제29호, pp.5-33.

한석희 (2005), "'6자회담'과 중국의 딜레마 ", 『국제정치논총』, 제45권 제1호, pp.175-200.

영문자료

- Blumenthal, Dan. et. al. (2011), 『ASIAN ALLIANCES IN THE 21st CENTURY』.
- Cha, Victor (1999), *Alignment Despite Antagonism*, Stanford University Press.
- (2000), Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea, *International Studies Quarterly*, No.44.
- Cha, Victor and Kang, David. (2003), *Nuclear North Korea : a debate on engagement strategies*, Columbia University Press.
- Schoff, James L. (2004), *First Interim Report: The Evolution of the TCOG as a Diplomatic Tool, The Institutional for Foreign Policy Analysis*, November, Institute for Foreign Policy Analysis.
- Christensen, Thomas J. (1996), *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton University Press.
- Elman, Clin and Jensen, Michael A. (2014), *Realism Reader*, Rutledge.
- Feaver, Peter D et.all. (2000), "Correspondence Brother, Can You Spare a Paradigm?(Or Was Anybody Ever a Realist?)", *International Security*, Vol.25, No.1, pp.165-193.
- Glaser, Charles L. (2003), *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*.
- Glosserman, Brad and Snyder, Scott A. (2015), *The JAPAN-SOUTH*

*KOREA IDENTITY CLASH EAST ASIAN SECURITY AND
THE UNITED STATES*, Columbia University Press.

- Gong Ro-Myung (1999), "Some Thoughts on Issues Relevant to Security Cooperation Among Korea, the United States and Japan in the 21th Century", *New Asia*, Summer, pp.6-14.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1989), *Power and Interdependence*, 2nd. ed. , Harper Collins Publishers.
- Kitchen, Nicholas (2010), "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation", *Review of International Studies*, Vol. 36, Issue 01, pp.117-143.
- Layne, Christopher (2007), *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*.
- Legro, Jeffrey W. and Moravcsik, Andrew (1999), "Is Anybody Still a Realist?", *International Security*, vol.24, No.2., pp. 5-55.
- Mearsheimer, John (2001), *The Tragedy of Great Powers Politics*, W. W. Norton.
- Morrow, James D. (2001), "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances", *American Journal of Political Sciences*, Vol. 32, No. 4, pp. 907-933.
- Rose, Gideon (1998), "Neoclassical realism and theories of foreign policy", *World Politics*, Vol.51, pp. 144-172 .
- Snyder, Glenn H. (1997), *ALLIANCE POLITICS*, Cornell University Press.
- Schweller, Randel L. (1996), "Neorealism" s Status Quo Bias: What Security Dilemma?", *Security Studies*, Vol.5.
- (2004), "Unanswered Threats", *International Security*, Vol.29, No.2, pp.159-201.
- Takesada, Hideshi (1999), "Korea-Japan Defense Cooperation: Prospects and Issues", *New Asia*, Vol.16, No.4, pp.1-22.
- Taliaferro, J.W. (2009), "Neoclassical realism and resource extraction", in Steven E. Lobell, et. all. ed. in *Neoclassical Realism, The*

- State, And Foreign Policy*, Cambridge University Press., pp. 194-226.
- Vascuez, John A. (1998), *The Power of Power Politics From Classical Realism to Neotraditionalism*, Cambridge University Press.
- Watz, Kenneth. (1979), *Theory of International Politics*, WAVELAND PRESS, INC.
- Wohlforth, William C. (1993), *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Cornell University Press.
- Yoon, Tae-Ryong (2013), "Balance-of-Fear Theory and Korea-Japan-U.S. Relations, 1945-1953", 『국제관계연구』, 제18권 제2호, pp. 165-197.
- Zakaria, Fareed. (1992), "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", *International Security*, Vol. 17, No. 2, pp. 177-198.
- (1998), *FROM WEALTH TO POWER*, Princeton University Press.

일문자료

- 麻生太郎 (2007), 『自由と繁栄の弧』, 幻冬舎.
- 飯島勲 (2006), 『小泉官邸秘録』, 日本経済新聞社.
- 李奇泰 (2012), "테타트期における日本の対韓安全保障政策－在韓米軍撤退問題と日韓安全保障協力の模索－", 富士ゼロックス小林節太郎記念基金.
- 李庭植, 小此木政夫・古田博司 訳(1989), 『戦後日韓関係史』, 中公叢書.
- 李鐘元 (1996), 『東アジア冷戦と韓米日関係』, 東京大学出版会.
- 磯崎典世 (2005), "金大中政権の対北朝鮮政策と国内政治-冷戦構造解体の方向性と国内対立軸の変化-", 『東洋文化研究』, 제7호.
- 伊豆見元 (1994), 「米国の朝鮮半島政策－北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に」, 小此木政夫編 『ポスト冷戦の朝鮮半島』, 日本国際問題研究所.

- ウィリアム・ペリー, 春原剛 訳 (2011), 『核なき世界を求めてー私の履歴書』,
日本経済新聞出版社.
- 内山融 (2010), 「日本の政治アクターと政策決定過程」, 『季刊 政策経営研究』,
Vol.3, pp1-18.
- 江藤隆美 (2003), 『「真の悪役」が日本を救う』, 講談社.
- 大島英樹 (2000), 「「テポドン問題」と三国間協調ー日韓比較」, 大島秀樹・文正仁
編 『日韓政治学の新天地ー安全保障と国際協力』, 慶應義塾大学出版
会, pp. 157-420.
- オーバードーフアー, ドン・菱木一美訳 (1998), 『二つのユリア 国際政治の中
の朝鮮半島』, 共同通信社.
- 岡留康文・中内康夫・高藤奈央子 (2010), "政権交代後の鳩山外交をめぐる国会
論議～問われた外交の継続と変化～", 『立法と
調査』, Vol.307. pp.3-14.
- 小川彰, "過渡期におけるきわめて予測困難な日本の安全保障政策のアクターと意
思決定過程', 『日本の外交政策決定要因』.
- 小此木政夫 (1994), 「日朝国交交渉と日本の役割」, 小此木政夫編 『ポスト冷戦の
朝鮮半島』, 日本国際問題研究所.
(2001), 「新冷戦下の日米韓体制」, 小此木政夫・文正仁 編
『市場・国家・国際体制』, 慶應義塾大学出版会, pp.189-214.
(2003), "北朝鮮問題の新段階と日本外交ー対米補完的關係を目指して",
『国際問題』, No. 518, pp.2-14.
- 川野得幸 (2001), "閣僚失言の政治学", 『国際協力研究誌』, 第7巻 第1号, pp.
19-35.
- 北川広和 (2000), 「南北分断後の日朝関係ー国交正常化交渉開始まで」, 吉田康
彦・進藤榮一編書『動き出した朝鮮半島』, 日本評論社.
- 木村幹 (2010), "「日韓歴史共同研究」をどうするかー当事者の観察ー", 『現代韓
国朝鮮研究』 第10号, pp.57-64.
- 金珍基 (2013), "東アジア安保秩序の変化と日・韓安全保障協力", 『동아문화연
구』, 제34집, pp.453-467.
- 金栄鎬 (2010), "日朝交渉における日本外交の変化ー「同盟と自主の狭間」の視点
から", *Hiroshima Journal of International Studies*,

Vol.16, pp.1-15.

倉田秀也 (2001), 「朴正熙「自主国防論」と日米「韓国条項」, 小此木政夫・文正仁編『市場・国家・国際体制』, 慶應義塾大学出版会, pp.147-188.

(2003), "北朝鮮の「核問題」と盧武鉉新政権—先制的行動論, 体制保障, 多国間協議—", 『国際問題』, No. 518, pp.14-31.

(2011), 「米韓同盟と「戦時」作戦統制権返還問題—冷戦終結後の原型と変則的展開」, 『日米関係の今後の展開と日本の外交』, 日本国際問題研究所 pp.75-91.

佐橋 亮 (2010), "鳩山由紀夫政権におけるアジア外交 —「東アジア共同体」構想の変容を手掛かりに—", 『問題と研究』, Vol.40, No.2, pp. 93-129.

佐藤達也 (1985), 『最新 朝鮮半島の軍事地図』, 社会評論社.

真田尚剛 (2010), "戦後防衛政策と防衛費(1)— 定量的歯止めを中心に —", 『21世紀社会デザイン研究』, No.9, pp. 31-44.

慎治範 (2010) "韓日米「安保協力メカニズム」の重層性— 北朝鮮「外部化」と「内部化」の力学", 『韓日軍事文化研究』, 제10號, pp.88-119.

隅谷三喜男・和田春樹 (1999), 『日朝交渉と緊張緩和』, 岩波ブックレット.

添谷芳秀 (2000), 「対中外交の日韓比較—日韓安全保障協力の可能性」, 大畠英樹・文正仁編著『日韓国際政治学の新天地—安全保障と国際協力』, 慶應義塾大学出版会, pp.51-90.

外岡秀俊・本田優・三浦俊章 (2001), 『日米同盟半世紀—安保と密約』, 朝日新聞社.

田中明彦 (2010), "日本の外交戦略と日米同盟", 『国際問題』, Vol. 594, pp. 33-43.

崔慶原 (2014), 『冷戦期日韓安全保障関係の形成』, 慶應義塾大学出版会.

千々和泰明・佐々木葉月・田口千沙 (2008), "小泉純一郎首相の靖国審査参拝問題— 対米関係の文脈から —", 『国際公共政策研究』, Vol.12 No. 2, pp.145-159.

寺林祐介 (2006a), "北朝鮮の核開発問題と六者会合(上)~北東アジアにおける

多 国 間 枠 組 み の 形 成 ~ " ,
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006070773.pdf [검색일 2015/9/3]

(2006b), "北朝鮮の核開発問題と六者会合(下)~多面的機能を持ち始める
六 会合の可能性~",

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/20060901088.pdf [검색일 2015/9/3]

(2009), "北朝鮮の核実験と国連安保理決議1874~具体的な実効性を
伴った対北朝鮮制裁決議~", 『立法と調査』, No. 296,
pp.63-73.

土山實男 (2005), 「日米同盟と日韓安全保障協力」, 大畠英樹・文正仁編著『日韓
国際政治学の新天地—安全保障と国際協力』, 慶應義塾大学出
版会 .

中戸裕夫 (2005) "日米韓安保トライアングル研究の最前線—理論的地域研究の模
索", 『宇都宮大学国際学部研究論集』, vol. 19.

直井淳 (2000), 「北朝鮮の農業と食糧事情」, 吉田康彦・遠藤榮一編『動き出した
朝鮮半島』, 日本評論社, pp. 87-101.

西川吉光 (2008), 『日本の安全保障政策』, 晃洋書房.

西野純也 (2005), 「浦項製鉄所建設計画における日本からの政策学習—韓国製鉄
産業政策の形成過程」, 鐸木昌之・平岩俊司・倉田秀也編
『朝鮮半島と国際政治—冷戦の展開と変容』.

野田峰雄 (2000), 「日本人拉致疑惑を推理する」, 吉田康彦・遠藤榮一編『動き出
した朝鮮半島』, 日本評論社, pp. 239-250.

波多野澄雄 (2013), "沖縄返還交渉と台湾・韓国", 『外交史料館報』第 27 号,
pp.27-47.

林隆司 (2014), "日韓軍事情報包括保護協定(日韓 GSOMIA)締結延期の要因分
析", 『海幹校戦略研究』, Vol.4, No.2, pp.76-98.

等 雄一郎 (2006), "専守防衛論議の現段階—憲法第9条、日米同盟、そして国際
安全保障の間に揺れる原則—", 『レファレンス』, 5月号, pp.
19-38.

平岩俊司 (2007), "北朝鮮核問題と6者協議", 『アジア研究』, Vol.53, No.3,

pp.25-42.

樋渡由美 (2012), 『専守防衛克服の戦略 日本の安全保障をどう捉えるか』,

ミネルヴァ書房.

宝珠山昇(2005), "基盤的防衛力の生みの親?", *日本の風*

<http://www1.r3.rosenet.jp/nb3hoshu/KibanBoUmioya20041213.htm> [검

색일 2015/7/7].

御厨貴・牧原出 (2012), 『聞き書 野中広務回顧録』, 岩波書店.

文正仁 (2012), 「李明博政権下の南北関係一評価と展望」, 小此木政夫・文正仁・

西野純也編『転換期の東アジアと北朝鮮問題』, 慶應義塾大学出版会, pp.133-146.

森田英之 (2003), 「朝鮮戦争と講和・安保条約」, 『アメリカの戦争と在日米軍』.

福田毅 (2006), "日米防衛協力における3つの転機", 『レファレンス』, 7月号.

藤本一美・浅野一弘 (1995), 「「太平洋新時代」と沖縄返還合意」, 『日米首脳会談と政治過程』, 龍溪書舎.

船橋洋一 (2000), 『同盟漂流』, 岩波書店.

松本英樹 (2003), "日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向", 『レファレンス』, 8月号, pp. 31-52.

村田晃嗣 (1997), "防衛政策の展開―「ガイドライン」の策定を中心に", 年報政治学, Vol.48, pp.79-95.

持田直武 (2000), 「米国の北朝鮮政策の推移と現状」, 吉田康彦・遠藤榮一編『動き出した朝鮮半島』, 日本評論社, pp. 129-144.

道下徳成 (2004), "戦略思想としての「基盤的防衛力構想」", 『防衛省 戦争史研究 国際フォーラム報告書』, 第二回, http://www.nids.go.jp/event/forum/pdf/2003/forum_j2003_11.pdf [검색일 2015/9/5].

山本健太郎 (2012a), "日韓防衛協力をめぐる動向と展望―北朝鮮問題に対する日米韓の連携強化と中国の台頭を踏まえて―", 『レファレンス』, 3月号.

(2012b), "竹島をめぐる日韓領土問題の近年の経緯―島根県の「竹島の日」制定から李明博韓国大統領の竹島上陸まで―", 『レファレンス』, 10月号, pp. 1-49.

- (2013), "從軍慰安婦問題の経緯－河野談話をめぐる動きを中心に－", 『レファレンス』, 9月号, pp.65-78.
- 山本吉宣 (1995), "強調的安全保障の可能性－基礎的な考察", 『国際問題』, No.452, pp.2-20.
- 尹基老 (2002), "日朝首脳会談に関する考察", 『県立長崎シーボルト大学国際情報学部紀要』第 3号, pp. 207-218.
- 和田春樹・高橋宗司 (2005), 『検証 日朝関係 60年史』, 明石書店.
- 渡辺昭夫編 (1985), 『戦後日本の対外政策 国際関係の変容と日本の役割』, 有斐閣選書.

1차자료

국문자료

- 국방부, 『국방백서』(2004년 ~ 2009년)
- 국회의사록(1989년 ~ 2012년)
- 대통령 기록관 대통령연설기록실
(1988), 『일본산경신문 회견』,
<http://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp> [검색일 2015/8/20].
- (2003), 『[일본국민방문] 귀국보고』,
<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>[검색일 2015/9/1].
- (2005), 『제86주년 3·1절 기념사』
<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>
[검색일 2015/8/29].
- (2005), 『한일관계 관련 국민에게 드리는 글』,
<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>
[검색일 2015/8/29].
- 주대한민국일본대사관(2008), 『일한정상회담결과 공동언론발표문』,
http://www.kr.emb-japan.go.jp/rel/r_conf/r_conf_080507.htm

[검색일 2015/9/10].

NSC 사무처, 「평화의 균형자, 새로운 동북아시대를 여는 노무현 정부 구상」,
<http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=39708> [검색일 2015/9/2].

영문자료

Abe, Shinzo, "Asia's Democratic Security Diamond",
<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> [검색일 2014/4/12]

Armitage, Richard L., Nye, Joseph S. (2007), "The U.S.-Japan Alliance : Getting Asia Right through 2020",
http://csis.org/files/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf[검색일 2015/9/8].

Center for Strategic and International Studies (2007), "The U.S.-Japan alliance Getting Asia Right through 2020",
http://csis.org/files/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf[검색일 2015/9/30].

Clinton, Hillary (2011), "America's Pacific Century",
http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century[검색일 2014/10/9].

Perry Review (1999), "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations",
http://www.state.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html[검색일 2014/12/4].

The National Security Strategy 2006,
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>[검색일 2015/9/9].

The 2006 Quadrennial Defense Review ,
http://archive.defense.gov/Home/features/2014/0314_sdr/qdr/docs/Report20060203.pdf [검색일 2015/9/9].

일문자료

外務省, 『外交青書』 (1968년 ~ 1994년)

外務省(1995), 『慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話』,
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html> [검색일 2015/8/29].

外務省 (1998), 『高麗大学における小渕総理大臣演説 - 新世紀の日韓関係 - 新たな歴史の創造 - 』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/11/eos_0320.html[검색일 2015/9/13].

(1998), 『小渕大臣の金大中 (キム・デジュン) 韓国大統領表敬』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/g_obuchi/arc_98/korea98/dj.html [검색일 2015/9/13].

(2001), 『日韓首脳会談(概要)』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/korea0110/kaidan.html [검색일 2015/8/23].

(2005), 『アジア・アフリカ首脳会議における小泉総理大臣スピーチ』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi_0422.html[검색일 2015/8/29]

(2005), 『靖国神社参拝に関する政府の基本的立場』,
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/yasukuni/tachiba.html>[검색일 2015/8/31].

(2005), 『日朝平壤宣言』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html[검색일 2015/8/31].

(2005), 『日米同盟：未来のための変革と再編』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen_k.html
[검색일 2015/9/3].

(2006), 『日米韓首脳会談 (概要) 』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/apec_06/kaidan_jusk.html
[검색일 2015/9/7].

(2006), 『「自由と繁栄の弧」をつくる』,

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html[검색일 2015/9/6].
 (2006),『日米韓首脳会談(概要)』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe/apec_06/kaidan_jusk.html[검색일 2015/9/10].
 (2007),『第1回「日朝国交正常化のための作業部会」の概要』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka.html[검색일 2015/9/8].
 外務省(2008),『日韓共同プレス発表』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/visit/0804_2_pr.html[검색일 2015/9/7].
 (2009),『オバマ米国大統領による米国の対アジア政策演説』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/president_0911/asia_sp.html 1 [검색일 2015/9/10].
 (2009),『日韓首脳会談(概要)』,
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_aso/thailand_09/jk_gai.html[검색일 2015/9/10].
 (2011),『大臣臨時会見概要』,
<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2011/01/10.pdf> [검색일 2015/9/12].
 国会議事録(1969년 ~ 2012년)
 首相官邸 (2004),『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』,
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryou.pdf>[검색일 2015/8/31].
 (2004),『平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について』
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>[검색일 2015/9/16].
 防衛省,『防衛白書』(1970년 ~ 2014년).
 防衛省 (2007),『日米豪3国間訓練について』
<http://www.mod.go.jp/m/news/2007/10/09.html> [검색일 2015/12/12].
 (2013), 国防政策の基本
<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon03.html>
 [검색일 2015.9.21.]

防衛研究所 (2008), 『東アジア戦略概観 2008』防衛研究所.

신문자료 및 월간지

경향신문

북한 조선중앙 통신

조선일보

한겨레

시사IN

The Wall Street Journal

朝日新聞

月刊 朝鮮資料(1990년 ~ 1993년)

産経新聞

日本経済新聞

読売新聞

Abstract

The formation of the Korea-Japan Military Alignment in the Post Cold War era

Ayumi Togashi

Department of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

This dissertation is aimed at revealing the mechanism of formation of the Korean-Japan military alignment in the post cold war era. During the post cold war era, especially from 1990 to 2012, Korea and Japan started to building the military relationship. This can be differentiated from what happened in the cold war ear in which Korea and Japan military alignment had realized through Japanese economic aid to Korea. Four periods can be divided by each character; formative years(1990-1993), expansion years(1994-2000), stagnation years(2001-2006) and transformation(2007-2012).

It can be argued that the formation of Korea-Japan military alignment is decided by the dynamics between collateral four variables. Thereat and the U.S. East Asia strategy is represented as structural variables in neo-realism term. The U.S. East Asia Strategy can be pointed out as a grassroots factor for the formation of alignment since for Korea and Japan maintaining the system of the U.S. alliance has been the critical basis of security policies. Not only structural variables but the unit-level variables should be highlighted when we analyze the Korea-Japan relations. Two unit-level

variables, the Japan-North Korea relations and the historical factor, are stemming from the Japanese colonial era. The historical factor is defined by the two variables; the threat of Japan and the historical problems. The threat of Japan especially cannot be recognised by neo-realism's sense. Rather it is understood by Korea's antipathy for Japanese rearmament. Korea-Japan military alignment in the post cold war era. Structural variable positively affect for the alignment, whereas the historical factor is vice versa.

The formative period(1990-1993) was the years in which the top-level leaders officially admitted the importance and the necessity of the alignment. It could be argued that North Korea's nuclear development was the major impetus to form the military alignment with Korea for Japan. Japan officially and firstly admitted that North Korea as the direct 'threat' in the early 1990s'. For Japan thus the threat of North Korea was directly related to the necessity for the alignment with Korea. On the other hand the relations between Japan and North Korea critically affect the alignment with Japan. The Japan- North Korea Joint declaration in 1990 which officially stated the right of past liquidation for North Korea was the critical impetus that let Korea to form the alignment. The close relations between Japan and North Korea and the Japanese huge economic aid to North Korea could directly lead to the security problem for Korea. Thus it could be analysed that Korea aimed at estranging and controlling the Japan and North Korea relations. It should be noted that the formation of Korea-Japan military alignment has not achieved through the basic military trust among each other. This is because the historical factor, which is embodied as the Korea's antipathy for direct military cooperation with Japan, does exist between them. Nonetheless Korea choose the military alignment with Japan since Korea had the articulate strategic aims; firstly to control the Japan and North Korea relations and secondly to establish the confrontive structure between Korea-Japan-the U.S. and North Korea.

The expansion period is divided into two periods; the late Kim Young Sam regime and the early Kim Dae Jung regime. In the late Kim Young Sam

regime, after the years of the nuclear crisis, Korea was driven to strengthen the alignment with Japan since Japan started to change her North Korea policy: 'detachment between security and policy'. Japan has proceeded the alignment for the purpose of dealing with the threat of North Korea, which means that Japan can change the attitude depending on her North Korea foreign policy. Japan faced to reconsider her North Korea policy when the abduction was revealed in the middle of the 1990s', which caused the 'detachment between security and policy'. The 'detachment between security and policy' is meant that Japan started to strengthen the alliance with the U.S. in order to deal with the threat of North Korea whereas the political problem started to be coped with the bilateral relations. This change lead Korea to enforce the alignment with Japan. In the case that Japan's North Korea policy is directly linked with the security problem, Japan is high likely to cooperate with Korea, while under the situation of the detachment between security and policy, in other words the situation that there is strategic separation between security and policy, it is less possibly that Japan align with Korea for North Korea. Thus Korea was needed to control the Japan-North Korea relations more than the formative era. It should be noted that the threat of Japan was magnified when Japan legislated the law aimed at increasing the role of the defence force in the U.N. peace keeping tasks(International Peace Cooperation Law). Korea-Japan relations also became worse in the 1995 because of Japanese political leaders remarks on the colonial era. Notwithstanding these historical factors Korea enforced the alignment with Japan. It could be highlighted that Korea and Japan admitted that the military alignment had the strategic interest in the expansion period but its' aim were differed.

After the Korea-Japan Joint Declaration in 1998 Korea-Japan military alignment was diversified including the multi-level security dialogue. Japan redefined the U.S-Japan alliance and practically framed the related laws for the threat of North Korea in this period(1998-2000). It should be noted that the Clinton administration reshaped her North Korea Policy which

started to seek to collective action among the U.S., Korea and Japan toward the North Korea's nuclear problem. Trilateral Coordination and Oversight Group(TCOG) had its strategic meaning that the U.S, Korea and Japan shared with the strategic interest to the nuclear problem. The formation of TCOG made Korea and Japan re-recognised the importance of the military alignment since they keenly realised that the alliance with the U.S. and her strategic policy had been the critical basis for these two states. Historical factors declined its influence when the U.S. clearly emerged as the mediator. It was the U.S. that facilitated the Korea-Japan alignment in this period.

The Korea-Japan military alignment had been stagnated because these strategic interests had been differed. It more precisely had lost its working mechanism. Korea has no need to control the Japan-North Korea relations under the policy of peace and prosperity in the Roh Moo-hyun administration. The Bush administration and Japan on the other hand change her North Korea policy to the hardline, which means the collective action for the nuclear problem has no more carried out and lost its strategic interest.

Japan had the huge change in her security policy: the rise of China and the redefinition of the U.S.-Japan alliance. Japanese security policy transformed from the threat-passive policy to the interest-active policy since China has emerged as the possible threat to Japan. This transformation was directly linked to the redefinition of the U.S.-Japan alliance, which changed Japan as the world-level strategic partner with the U.S.. Comprehensive security and the redefinition resulted in the relative decline of the North Korea threat in inverse proportion to the rise of China. The policy of peace and prosperity has less strategic interest in controlling the Japan-North Korea relations and the relative less necessity of the collective action with the U.S. and Japan to the North Korea policy. The historical factor in result increased its negative influence to the Korea-Japan military alignment, whereas these structural incentives were adversely alienated its affection on for the alignment.

The Korea-Japan alignment transformed from the bilateral form to the trilateral military cooperation during 2007-2012 years. The U.S. thus officially came back as the mediator to the trilateral cooperation among Korea and Japan. The redefinition of the U.S. alliance, which is aimed at transforming Korea and Japan from the area-limited strategic partner to the world-wide partner, had almost completed until the late 2000s'. The alliance with the U.S. had independently functioned for Korea and Japan according to the U.S. east asia strategy, while this redefinition can be evaluated that these two states are relocated in the same map on the U.S. strategy. Korea under the Lee Myung Bak administration, successively to Japan, rediscovered Japan as the strategic partner as long as Korea adhere to the alliance with the U.S.. The U.S. has started to be the driving force and facilitated the trilateral military cooperation among these three states. The rise of China played the critical role for this transformation of the Korea-Japan military alignment.

It however also should be noted that this transformation is not meant that the historical factor relatively declines its negative influence to the bilateral alignment. The transformation that Korea and Japan revitalised the U.S. centred military cooperation is not resulted in modifying Korea-Japan alignment to the bilaterally strategy-shared cooperation without the U.S. facilitation. The historical factor in other words can less affect to the bilateral alignment in the case the U.S. controls military cooperation among three states, otherwise it maintains the influence to the pure bilateral alignment. That can be demonstrated by the collapse of the conclusion of Korea-Japan bilateral General Security of Military Information Agreement(GSOMIA) and Acquisition and Cross-Servicing Agreement(ACSA) in 2012.

The Korea-Japan military alignment in the post cold war ear has been formed depending on the dynamic mechanism between two structural variables and two unit-level variables. It should be noted that the Korea-Japan military alignment could not be defined only by the threat(eg.

North Korea and China). This mechanism is also differed between Korea and Japan. The threat of North Korea had been affected as the driving force for Japan to construct the alignment with Korea and in the 2000s' after the redefinition of the U.S.-Japan alliance the U.S. strategy has been played the critical role in forming the alignment with Korea and the U.S. Korea on the other hand has propelled the alignment with Japan by the Japan-North Korea relations depending on her policy to North Korea and also by the U.S. strategy especially in the 2000s'. It should be highlighted that the historical factor has been always exert its negative influence to the Korea-Japan alignment. Korea and Japan notwithstanding formed the military alignment when two states shared with the primal purpose, security. This mechanism disproves that the historical factor can always increase its negative affection to the bilateral alignment when Korea and Japan failed in sharing with the strategic interest even if that is differed from each other.

Key words: Korea-Japan Relations, Korea-Japan military alignment, the Post Cold War era, the U.S. East Asia strategy, the U.S.-Japan alliance, the U.S.-Korea alliance

Student Number: 2011-31263